

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS | UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FACULDADE DE DIREITO



VICTOR BARBOSA DUTRA

TRANSCENDÊNCIA DA PROCESSUALIDADE PARA ALÉM DA JURISDIÇÃO:

PROPOSTA DE ABORDAGEM (*SCREENING*) DE CONFLITOS A PARTIR DA
INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA DO PROCESSO E ANÁLISE DE
EXPERIÊNCIAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO
CONFLITO

Belo Horizonte | MG

2022

VICTOR BARBOSA DUTRA

TRANSCENDÊNCIA DA PROCESSUALIDADE PARA ALÉM DA JURISDIÇÃO:

PROPOSTA DE ABORDAGEM (*SCREENING*) DE CONFLITOS A PARTIR DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA DO PROCESSO E ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO CONFLITO

Corpo da Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Gonzaga Jayme.

Belo Horizonte | MG

2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Dutra, Victor Barbosa

D978t Transcendência da processualidade para além da jurisdição [manuscrito]: proposta de abordagem (*screening*) de conflitos a partir da instrumentalidade metodológica do processo e análise de experiências de desjudicialização a partir da perspectiva do conflito / Victor Barbosa Dutra. - 2022.

164 f.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito processual - Teses. 2. Conciliação (Processo civil) - Teses. 3. Mediação - Teses.
4. Acesso à justiça - Teses. I. Jayme, Fernando Gonzaga. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. IV. Título.

CDU: 347.9 (81)



ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO

VICTOR BARBOSA DUTRA

Realizou-se, no dia 13 de julho de 2022, às 15:00 horas, ON-LINE, na Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *TRANSCENDÊNCIA DA PROCESSUALIDADE PARA ALÉM DA JURISDIÇÃO: PROPOSTA DE ABORDAGEM (SCREENING) DE CONFLITOS A PARTIR DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA DO PROCESSO E ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA DO CONFLITO*, apresentada por VICTOR BARBOSA DUTRA, número de registro 2017650700, graduado no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fernando Gonzaga Jayme - Orientador (UFMG), Prof(a). Carlos Alberto de Salles (Universidade de São Paulo - USP), Prof(a). Tricia Navarro Xavier Cabral (Universidade Federal do Espírito Santo - UFES), Prof(a). Juliana Cordeiro de Faria (UFMG), Prof. Fredie Souza Didier Júnior (Universidade Federal da Bahia - UFBA).

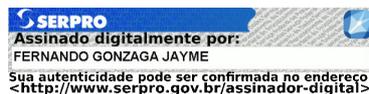
A Comissão considerou a tese:

(X) Aprovada, tendo obtido a nota 95 (noventa e cinco)

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 13 de julho de 2022.



Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme (Doutor) Nota 95 (noventa e cinco)

CARLOS ALBERTO DE
SALLES:09360586846

Assinado de forma digital por CARLOS
ALBERTO DE SALLES:09360586846
Dados: 2022.08.03 14:30:40 -03'00'

Prof. Dr. Carlos Alberto de Salles (Doutor) Nota 95 (noventa e cinco)

Profa. Dra. Tricia Navarro Xavier Cabral (Doutora) Nota 95 (noventa e cinco)

Profa. Dra. Juliana Cordeiro de Faria (Doutora) Nota 95 (noventa e cinco)

FREDIE SOUZA DIDIER
JUNIOR:88079201404

Assinado de forma digital por FREDIE
SOUZA DIDIER JUNIOR:88079201404
Dados: 2022.08.10 23:55:15 -03'00'

Prof. Dr. Fredie Souza Didier Júnior (Doutor) Nota 95 (noventa e cinco)

Para tudo há uma ocasião e um tempo para cada propósito debaixo do céu:
tempo de nascer e tempo de morrer, tempo de plantar e tempo de arrancar o que se plantou,
tempo de derrubar e tempo de construir, tempo de chorar e tempo de rir,
tempo de prantear e tempo de dançar, tempo de espalhar pedras e tempo de ajuntá-las, tempo
de abraçar e tempo de se conter, tempo de procurar e tempo de desistir,
tempo de guardar e tempo de lançar fora, tempo de rasgar e tempo de costurar,
tempo de calar e tempo de falar, tempo de amar e tempo de odiar,
tempo de lutar e tempo de viver em paz.
Ele fez tudo apropriado a seu tempo.

Eclesiastes 3:1-1, Salomão

“Mundo jamais *é*, mas *acontece* como mundo [...] aos desatentos, o simples parece uniforme.”

“*Ser e tempo*”, Martin Heidegger

À Thais, Lucas, Rafael: Seremos mais tempo agora...

“Justiça não é mais, se alguma vez foi, estável e determinada, mas sim fluida, em movimento e instável. (...) A justiça a que buscamos acesso é a negação ou a correção da injustiça. Não há uma soma fixa de injustiça no mundo que é reduzida a cada obtenção de justiça. A esfera da injustiça percebida se expande dinamicamente com o crescimento do conhecimento humano, com os avanços da viabilidade técnica e os crescentes anseios de amenidade e segurança”

Marc Galanter¹

“[o] Direito é um empreendimento político, cujo objetivo geral, se é que há algum, é coordenar o esforço social e individual, ou resolver disputas sociais e individuais, ou assegurar a justiça entre os cidadãos e entre eles e seu governo, ou alguma combinação dessas alternativas”

Ronaldo Dworkin²

¹ GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre*, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015

² DWORKIN, Ronald. DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luis Carlos Borges. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 160.

Agradecimentos

O encerramento deste ciclo tão importante na minha trajetória acadêmica e profissional, em plena pandemia de COVID-19, não seria possível sem apoios incomensuráveis:

Ao professor Fernando Jayme pela compreensão das limitações do orientando-pai-de-dois-filhos, profissional autônomo, empreendedor-inquieto..., mas um inveterado apaixonado pela evolução do Direito e seus estudos aplicados à realidade social,

À Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e à Vetusta Casa de Afonso Pena, meu lar científico e farol profissional desde 2003; e aos pagadores de impostos (espero ter correspondido e continuar a corresponder à altura do investimento feito em mim)

Aos queridos professores que sempre me incentivaram desde a graduação, mestrado e doutoramento: Humberto Theodoro Junior, Juliana Cordeiro, Gláucio Maciel, Renata Vieira Maia, João Alberto de Almeida, Giordano Bruno Soares, Paulo Coimbra, Antônio Anastasia e Elza Maria Miranda Afonso: levarei cada um de vocês com muito carinho por toda a minha existência

À minha mãe que sempre torceu e intercedeu para que o peso do doutoramento sobre meus ombros jamais fraquejasse meus joelhos

À Thais, Lucas e Rafael pela paciência (*rectius*: legítima impaciência) com minhas ausências e falta de tempo

Às equipes do Barbosa Dutra Advocacia (B|D|A) e da Procuradoria Geral do Município de Vitória da Conquista que proporcionaram suporte para que este sonho se tornasse realidade

Ao amigo-irmão, colega e sócio Adriano Sintra, por ser presente e Presente de Deus em minha vida

Aos queridos processualistas, cujos debates de ideias (direta ou indiretamente) contribuíram com o aperfeiçoamento desta tese: Délio Mota, Marcelo Franco, Guilherme Leroy, Tiago Retes, Suzana Cremasco, Samene Batista e Leonardo Maciel

À equipe da Procuradoria Fiscal-Tributária do Município de Vitória da Conquista e das Varas de Fazenda Pública de Vitória da Conquista, por inspirarem os capítulos finais e proporcionarem campo fértil para aplicação das ideias desta tese e por fazerem renascer minha esperança nas políticas públicas técnicas e propositivas

À Larissa Bleza e ao Vinícius Pinheiro pela organização dos documentos e ideias na - extenuante - reta final

Minha mais profunda gratidão!

RESUMO

Palavras-Chave: Conflitos; Processualidade; Instrumentalidade Metodológica; Desjudicialização; Métodos Adequados (MASC).

A presente pesquisa teve como objetivo aprofundar a análise dos conflitos, visando subsidiar a instrumentalidade do processo a partir da perspectiva do conflito. Apesar do avanço científico-metodológico alcançado pelo Direito Processual Civil nos últimos dois séculos e, mais recentemente, o avanço obtido pelos métodos ditos “alternativos”, os quais - em verdade - integram todo um sistema multiportas de justiça e solução de conflitos, constatou-se que a escolha do método mais adequado para a solução ou transformação do conflito não deveria ser escolha engessada do legislador ou aplicador (ou seja, não deveria ser ponto de partida) que engesse a dinâmica conflituosa, mas sim um ponto de chegada a partir da aplicação prática, científica e metodologicamente criteriosa das conclusões alcançadas pelos trigêmeos: Teoria da Perspectiva Conflito, Acesso à Justiça e Métodos Adequados de Solução. Obviamente que a infinitude de variáveis no mundo dos fatos requer que, do ponto de vista científico-metodológico, sejam feitos recortes e desenvolvidos critérios para que a escolha do método adequado não seja aleatória, subjetiva ou desprovido de evidências a ponto de comprometer a própria solução ou transformação do conflito. Desse modo, foram propostas abordagens do conflito (*approaches*) para se iniciar uma construção compartilhada de banco de dados com elementos de triagem (*screening*) para se compatibilizar (*matching*) a espécie de conflito com o método mais adequado a solucioná-lo ou transformá-lo. Além de traduções das abordagens e parametrizações já empreendidas no direito estrangeiro, foi proposta uma abordagem que parte dos três elementos essenciais em todo contexto conflituoso, a saber: OBJETO(S) em disputa; SUJEITOS que se inserem ou orbitam o contexto conflituoso; RELAÇÕES que podem haver entre SUJEITO-SUJEITO e SUJEITO-OBJETO e a partir deles formular propostas de Indagações que contivessem um Objetivo Científico a ponto de provocar alguma Conformação na Processualidade. Neste caminho, propôs-se a sistematização de casos reais, simulações de hipóteses e sintetização de posicionamento doutrinários, visando construir um *output* que auxiliasse o sujeito no conflito (advogados representantes das partes e terceiros encarregados de apoiar a solução/transformação ou decidir o objeto conflituoso) na identificação e tomada de decisão acerca do Meio de Solução/Transformação com maior/melhor Indicação de Incidência. Após isso, foi realizado um relato de experiência de desjudicialização e implantação

de métodos adequados na Procuradoria Fiscal-Tributária de Vitória da Conquista, estado da Bahia. A aplicação dos métodos desenvolvidos na presente tese para análise das dinâmicas conflituosas do referido Município resultou em propostas de alterações legislativas, novos projetos de lei e regulamentos, alterações administrativas e de rotinas de trabalho visando maior efetividade na solução de conflitos.

ABSTRACT

Keywords:

Conflicts. Proceduralism. Methodological Instrumentality. Dejudicialization. Alternative Dispute Resolution (ADR).

This research aimed to deepen the analysis of conflicts, to subsidize procedural instrumentality from the Perspective of Conflict. Despite the scientific-methodological progress achieved by Civil Procedural Law in the last two centuries and, more recently, the progress obtained by the so-called "alternative" methods, which - in fact - are part of an entire multi-door system of justice and conflict resolution, it was found that the choice of the most adequate method for the solution or transformation of the conflict should not be a rigid choice of the legislator or applicator (i.e it should not be a “starting point”) that stifles the conflict dynamics, but rather a “point of arrival” after the scientific and methodological application of criteria obtained from the conclusions reached by the academic triplets: Theory of Conflict Perspective, Access to Justice and Adequate Methods of Solution. Obviously, the infinity of variables in the world of facts requires that, from a scientific-methodological point of view, cuts be made and criteria created so that the choice of the appropriate method is not casuist, random, subjective or devoid of evidence, jeopardizing the solution or transformation of conflict. In this way, conflict approaches were proposed to start a shared construction of a database with screening criteria, in order to match the type of conflict with the most appropriate method to solve or transform it. In addition to translations of approaches and parameters already undertaken in foreign law, an approach to conflict was proposed and tabulated based on the method developed in this thesis, according to which we sought to identify the three essential elements in any conflicting context, namely: OBJECT(S) in dispute; SUBJECTS who are inserted in or orbit the conflicting context; RELATIONSHIPS that may exist between SUBJECT-SUBJECT and SUBJECT-OBJECT and from them formulate Inquiry Proposals that contain a Scientific Objective that could cause some Conformation in the Proceduralism. After that, an experience report of dejudicialization was carried out in the Tax Attorney Office of Vitória da Conquista, state of Bahia. The application of the methods developed in this thesis to analyze the conflicting dynamics of that city resulted in proposals for legislative changes, new bills and regulations, administrative changes and improvement of work routines aiming at greater effectiveness in conflict resolution

LISTA DE FIGURAS

- Fig. 01** – Fórmula de Taxa de Congestionamento do Conselho Nacional de Justiça
- Fig. 02** – Setores dos 100 Maiores Litigantes
- Fig. 02.1** – Número de Magistrados a cada 100.000 habitantes
- Fig. 03** – Número de funcionários no Judiciário a cada 100.000 habitantes
- Fig. 04** – Despesa do Sistema de Justiça como (%) do PIB
- Fig. 05** – Estrutura Piramidal de Percepção de Conflitos
- Fig. 06** – Estrutura da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos
- Fig. 07** - As 4 Principais Abordagens de Correspondência entre Métodos e Conflitos
- Fig. 08** – Proposta de Frank Sander para ordem das “portas” no Centro de Resolução de Disputas
- Fig. 09.** Tabela de Sander e Goldberg (atualizada por Rozdeiczer) sobre a Adequação dos Métodos aos Objetivos (*Goals*) dos Sujeitos do Conflito
- Fig. 10** - Tabela de Características Facilitadoras (do caso ou dos sujeitos)
- Fig. 11** – Tabela de Sander e Goldberg sobre capacidade de um método adequado superar impedimentos à resolução do conflito
- Fig. 12** - Proposta deste Autor de Abordagem -Triagem ao Conflito (*Screening*) a partir do trinômio Sujeito, Objeto e interações Sujeito-Objeto
- Fig. 13** – Quadro Comparativo do % de eficácia na recuperação da dívida ativa do município de Vitória da Conquista, Bahia
- Fig. 14** – Quadro orientativo sobre leitura de intimações/ publicações
- Fig. 15** – Quadro: Protestos x Acordos

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution ou Appropriate Dispute Resolution</i>
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
art.	Artigo
Art.	Artigo
c/c	Combinado com
CACB	Confederação de Associações Comerciais do Brasil
CAJC	Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania do Conselho Nacional de Justiça
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CEDH	Comissão Europeia de Direitos Humanos
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
Cf.	Conferir
Cit.	Citado
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Coord.	Coordenação
COVID-19	(co)rona (vi)rus (d)isease, "doença do coronavírus" do ano 2019
CPC	Código de Processo Civil
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
CPR	International Institute For Conflict Prevention and Resolution
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTM	Código Tributário Municipal
CTN	Código Tributário Nacional
DAM	Documento de Arrecadação Municipal
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DJ	Diário de Justiça
DJe	Diário de Justiça Eletrônico
e.g.	Exempli gratia
Ed.	Editora
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JUCEB	Junta Comercial do Estado da Bahia
LEF	Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80)

LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
MASC	Meios Alternativos de Solução de Conflitos
MASC	Meios Adequados de Solução de Conflitos
MRI	Mediation Receptivity Index
MRI	Mediation Receptivity Index (Índice de Receptividade à Mediação)
n.	Número
NUPEMEC	Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
ODR	<i>On-Line Dispute Resolution</i>
Op. cit.	Obra Citada
Org.	Organizador(es)
p.	Página
p. ex	Por exemplo
PACE	Posto Avançado de Conciliação Extraprocessual
PAF	Procedimento Administrativo Fiscal
PARCONIMA	Programa Brasileiro de Autorregulamentação de Boas Práticas em Arbitragem, Conciliação e Mediação
PFT	Procuradoria Fiscal e Tributária do município de Vitória da Conquista
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
POP	Procedimento Operacional Padronizado
PSFN	Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional
RFB	Receita Federal do Brasil
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SEFIN	Secretária Municipal de Finanças
Segs.	Seguintes
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SISBAJUD	Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
Trad.	Tradutor
v.	Volume
v.g.	Verbi gratia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DESJUDICIALIZAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA CRISE JUDICIÁRIA E ESTATAL. RELAÇÕES DE CAUSA E EFEITO.....	23
1.1 Introdução	23
1.2 Crise [quantitativa] na justiça: Os impactos sobre direitos e garantias fundamentais de índole processual	28
1.3 Crise e Riscos à garantia fundamental a partir da CR/88. Os motivos para se “preocupar” com um acesso à justiça mais efetivo.	36
2. O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO (PROCESSO JUSTO) NO TRAJETO DE DESJUDICIALIZAÇÃO. A PROCESSUALIDADE A PARTIR DO CONFLITO (INFLUXO SOCIAL) E CONFORME A CONSTITUIÇÃO (INFLUXO NORMATIVO)	45
2.1 O modelo constitucional de processo como premissa da processualidade estruturante dos diversos meios de soluções de conflitos. Instrumentalidade metodológica de Carlos Alberto Salles e Ada Pellegrini Grinover como horizonte metodológico	52
2.2 O modelo geral (ou núcleo essencial da processualidade) sobre a desjudicialização. Por uma instrumentalidade metodológica a partir da complexidade do conflito	60
3. O CAMINHO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PARA TRANSCENDÊNCIA DA PROCESSUALIDADE. PROCESSO COMO PONTO DE CHEGADA E NÃO COMO PONTO DE PARTIDA NA IDENTIFICAÇÃO DA TUTELA ADEQUADA.....	66
3.1 Tensionamento entre meios adequados estatais e não-estatais como decorrência do condicionamento histórico do Direito Processual	66
3.2 Fases de amadurecimento dos métodos adequados de solução de conflitos	73
3.3 A caminhada de institucionalização dos meios adequados de solução de conflitos	76
3.4 Institucionalização dos métodos adequados de solução de conflitos no Brasil	78
4. REVISITAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE CRITÉRIOS DE TRIAGEM (SCREENING). DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA À RUPTURA DA TRANSUBSTANCIALIDADE DO PROCESSO. AS NECESSIDADE DE SOPESTAR AS CARACTERÍSTICAS DO CONFLITO PARA MODELAGEM ADEQUADA PROCESSUALIDADE.....	85
4.1 Critérios técnicos-objetivos <i>versus</i> Impossibilidade de controlar a dinâmica do conflito	85
4.2 Críticas ao <i>screening-clerk</i> personificado em um único sujeito processual (escrivão de triagem). Consolidação de critérios de <i>screening</i> para a Ciência do Direito e para todos os Sujeitos do Conflito	89
4.3 Da proposta de abordagem segmentando SUJEITO, OBJETO e RELAÇÕES (SUJEITO E SUJEITO-OBJETO)	97
5. <i>SCREENING</i> (TRIAGEM) A PARTIR DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA DO PROCESSO EM CONFLITOS FISCAIS-FAZENDÁRIOS. RELATO DE EXPERIÊNCIA NA PROCURADORIA FISCAL-FAZENDÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA, BAHIA.....	105
5.1 Relato de experiência empírica no contexto de conflitos fiscais-fazendários	106
5.2 O acordo de cooperação técnica experimental com a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN)	113
5.3 Implantação de métodos extrajudiciais em conflitos fiscais-fazendários no município de Vitória da Conquista. Decreto nº 20.311 de 2020. Aplicação de teses dos tribunais superiores e foco em desjudicialização de execuções antieconômicas	114
5.3.1 Processos Antieconômicos. Arquivamento. Permissivo da Lei de Responsabilidade Fiscal	115

5.3.2 Da celebração de convênio e acordos de cooperação técnica para a concretização da política pública.....	118
5.3.3 Outras questões evidenciadas pela Perspectiva do Conflito	123
5.4 Das necessidades de aperfeiçoamento normativo-administrativo. Estruturas de Processualidade no seio da Administração Pública	126
5.4.1 Inexistência de regulamentação de Processo Administrativo Fiscal	126
5.4.2 Da regulamentação do Conselho Municipal de Contribuintes – CMC	128
5.4.3 Do acordo de cooperação técnica entre Município, Tribunal de Justiça e Faculdade de Direito	130
5.4.4 Da inserção do programa de regularização de débitos (“REGULARIZE”) no ordenamento municipal	133
5.4.5 Projeto de Lei de Compensação de Precatórios com Débitos Tributários	136
6. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	139
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
8. ANEXOS	162
ANEXO 01 - Planilhas de acompanhamento de prazos gerais e prazos em destaque	163
ANEXO 02 – Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional (PSFN) e Procuradoria-Geral do Município (PGM) do município de Vitória da Conquista.....	164
ANEXO 03 - Decreto municipal nº 20.311 de 2020	168
ANEXO 04 - Decreto municipal nº 21.054 de 2021	172
ANEXO 05 - Acordo de Cooperação Técnica com Tabelionato de Protestos de Vitória da Conquista, Bahia.....	173
ANEXO 06 – Projeto de Lei para Processos Administrativos e Fiscais.....	178
ANEXO 07 - Minuta do Decreto do Conselho Municipal de Contribuintes – CMC	214
ANEXO 08 - Termo de Compromisso de Cooperação Técnica entre Faculdades Santo Agostinho (FASA), Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) e Procuradoria-Geral do Município (PGM) de Vitória da Conquista	225
ANEXO 09 - Lei Municipal nº 1.420/2021 que instituiu o “Regularize”	249
ANEXO 10 – Minuta do Projeto de Lei de Compensação de Precatórios.....	255

INTRODUÇÃO

Conflito, derivado do latim “conflictus”, que é participio passado do verbo “confligere”, composto do prefixo “con” – que significa *junto* – e “fligere”, que quer dizer *colidir, chocar-se, trombar*, logo: ***colidir juntos!***¹ Pressupõe, para os fins propostos neste trabalho, a colisão de interesses e pretensões entre, pelo menos, dois sujeitos diferentes².

O conflito é fenômeno inerente à condição humana³ e gerador de incertezas⁴ nas interações sociais. Existem diversas formas – jurídicas ou não – de conceituar, perceber, encarar ou tentar enquadrar o conflito: como um *processo* no qual o esforço é propositadamente desenvolvido por um sujeito no sentido de eliminar os esforços de outrem para alcançar um determinado objetivo através de alguma forma de *bloqueio*⁵ que resulta na frustração deste último conforme pontua Robbins; como um estado provocado pela coexistência de dois estímulos que disparam *reações mutuamente excludentes*⁶; quando a confrontação com os desejos do outro constitui um *limite à realização dos nossos desejos*⁷; como uma situação de concorrência, onde as partes estão conscientes *da incompatibilidade de futuras posições potenciais*⁸, e na qual cada uma delas deseja ocupar uma posição incompatível com o desejo da outra; querer assumir posições que entram em oposição aos desejos do outro, que envolve uma luta pelo poder e que sua expressão pode ser explícita ou oculta atrás de uma posição ou discurso encobridor⁹.

¹ Disponível em: <https://etimologia.com.br/conflito/> Acessado em 30.03.2021.

² Para os fins jurídico-científicos deste trabalho, estão dispensados os conflitos meramente internos, i.e do indivíduo consigo mesmo, que são objeto de estudo de outras ciências como a psicologia, a psicanálise e a psiquiatria.

³ VINYAMATA, Eduard; et. al. *Aprender a partir do conflito: conflitologia e educação*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

⁴ Não se ignora, todavia, as ideias de doutrinadores que ressaltam efeitos positivos do conflito, tais como: evitar a estagnação de uma relação, conferir estímulo a novos interesses e à curiosidade, bem como explorar a capacidade de cada indivíduo na interação social. Cf. DEUTSCH, Morton. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven and London, 1973: Yale University Press.

⁵ ROBBINS, Stephen. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005, p. 326.

⁶ Dicionário HOUAISS. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/> > Acessado em 12.01.2022.

⁷ MORINEAU, Jacqueline. *L'esprit de la médiation*. Ramonville Saint-Agne: Editions Ères, 1998, p. 33; a autora descreve o conflito com “esta confrontação com os desejos do outro constitui um limite à realização dos nossos”

⁸ VEZZULLA, Juan Carlos. *Teoria e Prática da Mediação*. Curitiba: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998, p. 22. Para VEZZULLA, o conflito é o conflito é “uma situação de concorrência, onde as partes estão conscientes da incompatibilidade de futuras posições potenciais, e na qual cada uma delas deseja ocupar uma posição incompatível com o desejo da outra”

⁹ VEZZULLA, Juan Carlos. *Op. Cit*

Para o saudoso Norberto Bobbio, seria uma forma de interação social entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso à distribuição de bens escassos¹⁰.

Em que pese a acepção aparentemente negativa das definições, curiosamente uma sociedade que se defina democrática e plural pode se beneficiar dos conflitos para revitalizar suas normas ou promover o surgimento de novas, ao invés de simplesmente abafá-los¹¹ ou tentar reprimi-los. Como leciona Lederach¹²:

O conflito flui da vida. Como enfatizei acima, em vez de ver o conflito como uma ameaça, podemos entendê-lo como uma **oportunidade de crescimento e aumentar a compreensão de nós mesmos, dos outros, de nossas estruturas sociais**. Conflitos nos relacionamentos em todos os níveis são a maneira como a vida nos ajuda a parar, avaliar e prestar atenção. Uma maneira de conhecer verdadeiramente nossa humanidade é reconhecer o dom do conflito em nossas vidas. **Sem ela, a vida seria uma topografia monotonamente plana de mesmice** e nossos relacionamentos seriam lamentavelmente superficiais. O conflito também cria vida: através do conflito, respondemos, **inovamos e mudamos**. O conflito pode ser entendido como o **motor da mudança**, aquele que **mantém as relações e as estruturas sociais honestas, vivas e dinamicamente responsivas** às necessidades, aspirações e crescimento humano. (g.n)

Nesse contexto, o formato das instituições destinadas a solucionar¹³ conflitos e a maneira como aquelas estão estruturadas são *fatores institucionais*¹⁴ que interferem – positiva ou negativamente – na mitigação das incertezas da interação humana. Não por acaso, o Direito se constitui – desde suas origens – como instrumento de pacificação social e de garantia do indivíduo em sua trajetória existencial, motivo pelo qual, a prestação jurisdicional e as diversas estruturas de Acesso à Justiça – jurisdicionais ou não – que a orbitam não constituem um fim em si mesmo, mas sim ferramentas em prol de uma sociedade justa, livre e pacífica.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11ª. Edição. Brasília: UNB, 1998. P. 1211. Verbete “conflitos sociais”.

¹¹ COSER, Lewis A. Social Conflict and the Theory of Social Change. *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 3. (Sep., 1957), pp. 197-207. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1315%28195709%298%3A3%3C197%3ASCATTO%3E2.0.CO%3B2-H>> Acessado em 07.03.2021.

¹² LEDERACH, John Paul. *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation Of The Guiding Principles By A Pioneer In The Field (Little Books of Justice & Peacebuilding)*. Intercourse: Good Books, 2003.

¹³ Ou para outros, “transformá-lo”. Cf. LEDERACH, Jean Paul. *Conflict Transformation. Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder. Disponível em <<https://www.beyondintractability.org/essay/transformation>> . Acesso em 12.01.2019, 16:15

¹⁴ NORTH, Douglas. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018.

Modernamente, aliás, é preciso enxergar o Judiciário como um prestador de serviços públicos¹⁵ ¹⁶, cuja atividade final deve culminar em um resultado adequado¹⁷ ao cidadão/usuário/jurisdicionado em termos de duração razoável e qualidade da aplicação do Direito Material. Ocorre que, para esta almejada pacificação, não basta apenas franquear apenas “acesso formal” aos caminhos que *potencialmente* poderiam solucionar conflitos; em última análise, tais caminhos devem *efetivamente* conduzir ao objetivo final, qual seja a pacificação (solução ou transformação¹⁸ do conflito) e a proteção dos indivíduos.

No Brasil, contudo, têm sido dedicados especiais enfoques ao estudo e normatização da “porta de entrada” do Acesso à *Justiça*, aliás, do Acesso ao *Judiciário*: há Tribunais em todas as unidades da federação, há justiças especializadas e comuns, juizados especiais para diversos nichos do Direito, vêm sendo instalados Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSC)¹⁹ também especializados, há institutos de assistência judiciária regulamentados por lei e, usualmente, aplicados pelos magistrados; há representatividade dos hipossuficientes pelas Defensorias Públicas, pelos serviços das Faculdades de Direito do país, há defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos por órgãos estatais (Ministério Público, Defensoria Pública etc.) e não-estatais (Associações e Sindicatos). Ou seja, das várias ondas de Acesso à Justiça apontadas no clássico estudo desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth²⁰, várias já foram ou vêm sendo implantadas paulatinamente – não sem luta – por intermédio de conquistas sociais e institucionais.

Não se ignora que muitos desses pontos ainda merecem especial atenção, pesquisa e aprofundamento. Contudo, um problema mais urgente – na perspectiva do presente trabalho – é encarar os obstáculos relacionados ao *caminho* percorrido após a *entrada no* labirinto da Justiça e, conseqüentemente, à necessária ênfase na *porta de saída* pela qual tais conflitos devem deixar a rede de solução de conflitos e restaurar a paz social outrora abalada (orientação para resultados). Perpassam-se, assim, desafios como a duração razoável do processo, a

¹⁵ BEZERRA, Helga Maria Sabóia. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa, in Direito, Estado e Sociedade. n.32, jan/jun 2008. Disponível em . Acesso: em 17 jul. 2014.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço Público: conceito e características. Disponível em: < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/5.pdf> > Acesso em: 30.01.2020. LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração e sociedade – novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹⁷ AGUILLAR, Fernando Herren. Controle social de serviços públicos. São Paulo: Max. Limonad. 1999.

¹⁸ LEDERACH, Jean Paul. *Op. Cit.*

¹⁹ Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça através da Resolução CNJ n. 125/2010.

²⁰ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. [trad. Ellen Gracie Northfleet]. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.

qualidade da prestação dos serviços de acesso à justiça nas diversas espécies e matizes de conflito, a qualificação de pessoal e das estruturas institucionais, bem como a especialização das formas de solução. Na presente pesquisa, parte-se da hipótese de que haveria notórios ganhos na “porta de saída” com um acesso à justiça desjudicializado e, sempre que possível, materialmente especializado²¹ e isso constitui ampliação da garantia constitucional de Acesso à Justiça

A opção pelo referido recorte, como se verá, está diretamente ligada à intenção de aprofundar a correlação entre fortalecimento de instituições como condição para desenvolvimento socioeconômico^{22 23}, enfocando as iniciativas de promoção de Acesso à Justiça desjudicializadas (sejam conectados à corte - *court-connected* - ou em legítimo exercício da autonomia da sociedade civil organizada - *out-of-court*) e preferencialmente especializadas²⁴. Frise-se que tal desjudicialização – no enfoque da presente pesquisa – não

²¹ Esta inclinação pela especialização deve ser interpretada à luz da realidade brasileira, pois sabe-se das diferenças entre as diversas regiões e justiças no vasto território nacional e da incidência restrita da especialização jurisdicional. Para se ter uma ideia, conforme relatório Justiça em Número de 2020, o Conselho Nacional de Justiça aponta que “66% das unidades judiciárias são de **juízo único ou de competência exclusiva cível** ou criminal e que 67% das comarcas brasileiras providas com uma vara são juízos únicos da Justiça Estadual, sendo que essas unidades têm competência para processar todos os tipos de feitos”. Por outro lado, percebe-se que as varas com menor índice de congestionamento são as especializadas (com índices respectivamente: varas de infância e juventude (47%), violência doméstica (57%) e de direito de família (59%) – mas percebe-se que a especialização não é remédio milagroso e que, diante de casos repetitivos, mesmo que haja varas especializadas (como as de execução fiscal) são as que apresentam maior índice de congestionamento (com cerca de 49 mil processos por vara, segundo dados do CNJ. Acessado em: *Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020*. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>

²² NORTH, Douglas. Instituições, *Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018.

²³ CRESPO, Mariana. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Org. Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

²⁴ Magistrados, servidores e advogados aprovam a especialização das varas em torno de áreas temáticas para promover a melhora do serviço prestado pela Justiça na primeira instância. Ouvidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em pesquisa de opinião sobre a arquitetura administrativa de parte do primeiro grau, 95% dos juízes, 89% dos servidores e 76% dos advogados acreditam que as unidades dedicadas a áreas específicas – como direito do consumidor, direito de família e a violência doméstica contra a mulher – podem dar mais qualidade aos serviços. Entre os principais benefícios da especialização das varas para o trabalho da primeira instância, 93% dos magistrados e 83% dos servidores apontaram a capacitação e a qualificação, assim como a compreensão dos temas jurídicos, de acordo com 92% dos magistrados e 84% dos servidores. A maioria dos juízes e servidores ouvidos também concordou que a compreensão do funcionamento da vara, a divisão dos trabalhos, a gestão e integração da equipe, a qualidade de vida no trabalho, o interesse no trabalho e redução conflitos de competências são ganhos de qualidade observados na rotina das unidades especializadas. Os resultados da pesquisa também verificaram convergência de percepções positivas entre magistrados, servidores e advogados em relação à coleta de provas, às compreensões da estrutura dos serviços judiciais e dos fluxos processuais, à efetividade e à fundamentação nas decisões e à padronização dos serviços cartorários. A percepção positiva foi identificada em maior medida entre os respondentes que trabalham no Poder Judiciário em relação aos advogados. Nas vantagens identificadas especificamente no dia a dia da advocacia, a maioria dos advogados que participaram da pesquisa creditou à especialização de algumas unidades judiciárias melhoras em relação ao atendimento que recebem tanto pelos magistrados, de acordo com 59,6% dos respondentes,

pretende diminuir a relevância da atividade judiciária estatal, mas ao revés, fortalecer o devido processo, o contraditório substancial e outras garantias processuais fundamentais – aqui denominados de *processualidade*²⁵ - expandindo-a a todas as esferas integrantes do conceito-sistema de Justiça Multiportas²⁶, sobretudo quando se parte da premissa da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, tal como já decidiu o Supremo Tribunal Federal²⁷ e vem sendo amadurecido na doutrina^{28 29}.

Por processualidade, para os fins do presente trabalho, compreende-se o leque de garantias fundamentais de ordem processual, em especial o contraditório efetivo, que proteja os indivíduos em conflito³⁰ (com eficácia horizontal para quaisquer relações jurídicas, sejam públicas ou privadas) e propiciem o caminho mais adequado à solução ou transformação do conflito (em juízo ou fora deste), respeitando as peculiaridades dos sujeitos e do objeto conflituoso e tendo como objetivo maior a entrega do direito material restaurado, reparado ou transformado na medida do possível. Obviamente que, como leciona Didier, em decorrência da função “bloqueadora”³¹ contra toda sorte de abusos, o resultado da solução jurídica processualizada somente será aceitável se estiver em conformidade com a pauta de conceitos fornecida pelo ordenamento jurídico de um Estado de Direito.

servidores de cartórios (52,4%) e de gabinetes (53,3%). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/juizes-servidores-e-advogados-aprovam-especializacao-de-varas-para-melhoria-do-servico/>

²⁵ Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018: “(...) a processualidade compreende a jurisdição, tal qual espécie e gênero. E a jurisdição é conceituada como garantia de acesso à justiça para a solução de conflitos, utilizando seus instrumentos – processo e procedimento – na busca da tutela jurisdicional justa e adequada e da pacificação social (...) (p.7); “a processualidade é mais ampla do que a jurisdição, pois existem processos em contraditório que não têm a ver com o acesso à justiça [a exemplo da atividade administrativa ou legislativa]” (p. 20).

²⁶ É relevante ampliar o conceito de Justiça Multiporta para inserir nele as Agências Reguladoras desde que, através do fortalecimento do devido processo legal e do contraditório substancial, evite-se a “captura” de tais órgãos relevantes por determinado segmento corporativistas visando com que o trabalho de tais órgãos estatais sirva para a maior eficiência e assertividade do Poder Judiciário estatal. Para o aprofundamento no conceito de “captura”, confira RAMALHO, Renato José Ramalho Alves. O modelo regulatório do Brasil e a Teoria da Captura: desafios para a independência das agências reguladoras. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4413, 1 ago. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40743>. Acesso em: 24 out. 2021.

²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ: União Brasileira de Compositores UBC x Arthur Rodrigues Vilarinho. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 11 de outubro de 2005. Acórdão publicado no DJ de 27 de outubro de 2006

²⁸ SARMENTO, Daniel. A Vinculação dos Particulares aos Direitos Fundamentais no Direito Comparado e no Brasil. In *A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Organizador: Luís Roberto Barroso. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. cit. p. 201

²⁹ BRAGA, Paula Sarno. *Aplicação do devido processo legal às relações privadas*. Salvador: Juspodivm, 2008.

³⁰ Não necessariamente em litígio, no sentido de lide carneluttiana.

³¹ DIDIER JR., Fredie. *Teoria geral do processo, essa desconhecida*. 5ª. Ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 133. O autor vale-se do termo Função Bloqueadora para a Teoria Geral do Processo, amparando-se nas lições de Tércio Sampaio Ferraz Jr. (*A ciência do Direito*. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1980). Entende-se, contudo, que tal função bloqueadora é compatível com qualquer meio de solução onde a processualidade se faça presente.

Em outras palavras, a Processualidade é mais ampla e difusa que o Processo, assim como a Justiça é mais ampla que o Judiciário, de modo que todas as “portas” de solução de conflitos devem convergir para a finalidade máxima do Direito que é pacificação social, equacionando dinamicamente a eterna tensão entre os valores da Justiça e da Segurança Jurídica³², ainda que seja necessário substituir o contraditório formalista pelo restabelecimento da comunicação entre as partes. Obviamente que, em se tratando o presente trabalho de uma análise epistemológica do tema – e a fim de contribuir efetivamente com algo relevante ao Direito – convém problematizar se essa tal “Processualidade”, não seria apenas mais uma nomenclatura para conceitos essenciais e fluidos tais como devido processo legal/constitucional, *due process*, processo justo. E se, superado tal critério, definir-se qual seria sua estrutura, conteúdo ético mínimo e como se apresenta e desdobra nos diversos contextos conflituosos.

Ora, a forma em que o Acesso à Justiça se encontra estruturado no Brasil atualmente impacta diretamente a dinâmica das relações sociais e econômicas, infelizmente de maneira negativa. O esgotamento do modelo preponderantemente judiciário brasileiro é evidente, de modo que há de se desenvolver - com urgência - novos paradigmas e tecnologias³³ de compartilhamento de responsabilidades entre as instituições estatais e não-estatais de Acesso à Justiça para cumprimento dos ditames constitucionais de duração razoável do processo e segurança jurídica necessária ao amadurecimento institucional que conduzam a um efetivo desenvolvimento socioeconômico.

Mostra-se imprescindível analisar os problemas relacionados ao Acesso à Justiça, sob o enfoque do *caminho* percorrido e da porta de *saída* a fim de relacionar tais problemas com o sistema³⁴ de Justiça Multiportas, com os Métodos Adequados de Solução de Conflitos e com a

³² RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*, tradução do Prof. L. Cabral de Moncada, 6ª ed., Coimbra, Arménio Amado, 1997, p. 86. Conferir também do mesmo autor: **Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal**. Buenos Aires: Abeledo - Perrot, 1962; “**Cinco Minutos de Filosofia do Direito**” publicado em 12 de setembro de 1945, em forma de circular dirigida aos estudantes da Universidade Heidelberg – versão em português no Apêndice II, da tradução feita por Cabral de Moncada, de sua *Filosofia do Direito*; **Derecho injusto y derecho nulo**. Iniciación jurídica. Madrid: Aguilar, 1971.

³³ Compreendendo-se “tecnologia” como conceito amplo de um conjunto de entidades, materiais e imateriais, desenvolvidas intencionalmente pelo ser humano com aplicação do esforço mental e físico para obter algum valor. BRIAN, Arthur, W. *The Nature of Technology*. New York: Free Press. 2009, p. 28. ISBN 978-1-4165-4405-0

³⁴ Para o conceito de sistema empregado neste estudo, confira-se: LUHMAN, Niklas. *Sistema giuridico e dogmática giuridica*. Il Mulino, 1978. LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser, 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011. LUHMANN, N. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. B. ; SAMIOS, E. M. B. (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.

Perspectiva do Conflito visando perquirir maneiras de democratização³⁵ e especialização do acesso à justiça e a proteção do indivíduo em conflito mesmo fora do Judiciário.

Como apontam os estudos de Douglass North³⁶, existem condições prévias (“*doorstep conditions*”) para a evolução de um arcabouço institucional que fomente o desenvolvimento social e econômico de determinados povos, com destaque para a existência do *Rule of Law* e de organizações perenes (estatais e não-estatais). Logo, a descentralização e horizontalização do acesso à justiça com a transcendência da processualidade para fora do Judiciário, bem como a busca incessante pela institucionalização e desenvolvimento de critérios técnicos-científicos para os meios não-jurisdicionais, pode ser fator relevante no desenvolvimento socioeconômico de diversas regiões do país e, em último grau, culmina na escolha do Poder Constituinte de fomentar políticas públicas que reduzam as desigualdades regionais (CR/88, art. 3, III; art. 43, art. 165, §7º; art. 170, VII). Afinal, como leciona Tércio Sampaio Ferraz Jr., ao saber dogmático compete tal função de institucionalizar tradições jurídicas aptas a gerar segurança e uma base comum para os técnicos do direito³⁷.

Partindo-se da premissa de que o Acesso à Justiça, em seu sentido mais amplo e integral, consiste em “acesso ao Direito” ou Acesso à ordem jurídica *justa, conhecida e implementável*³⁸, a busca pela democratização do Acesso à Justiça pode, a partir das aberturas estabelecidas pela própria Constituição e pelo CPC/15, a um só tempo, contribuir para uma maior efetividade da tutela jurisdicional e fortalecer instituições não-estatais que servem de pilares ao desenvolvimento social e econômico.

Ademais, a almejada efetividade só poderá ser alcançada se o engessamento, o cientificismo e formalismo exacerbados existentes no processualismo clássico³⁹ respeitarem as peculiaridades das diversas espécies de conflito (com base nos Estudos da Perspectiva do Conflito engendradas no século XX). Nesta sucessão de paradigmas processuais e formas

³⁵ NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008

³⁶ NORTH, Douglass. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018. Conferir também, para fins de contraponto, SALAMA, Bruno. Salama, B.M. (2011). Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. In: O. Vilhena, & D. Dimoulis. (Org.). *Desenvolvimento e Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, p. 21-58. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/2%20EALR%20404/2%20EALR%20404>> Acessado em: 16.01/2019

³⁷ FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito – Técnica, decisão e dominação*. São Paulo: Atlas, 1994, p. 88.

³⁸ WATANABE, Kazuo. *Acesso à Ordem Jurídica Justa (Conceito Atualizado de Acesso à Justiça) - Processos Coletivos e Outros Estudos*. Belo Horizonte: Del Rey. 2019

³⁹ Por processualismo clássico, no presente estudo, entende-se aquele fruto das Revoluções Liberais do século XVIII na Europa, cientificamente autônomo em relação ao Direito Material.

diversas de encarar os conflitos, a própria instrumentalidade processual, frise-se, já representou uma ruptura com o modo formalista de interpretação, como assevera Salles⁴⁰:

(...) se a efetividade pode ser vista como apontando para um *horizonte metodológico*, a instrumentalidade, da maneira como vem sendo colocada, aponta, sobretudo, para um *horizonte hermenêutico*, indicando a maneira como devem ser interpretados os institutos processuais e a disciplina legal do processo. (grifos originais)

Vale frisar que tal apontamento não leva à diminuição do Direito Processual frente ao Direito Material, nem volta a confundi-los, como ocorreu com as teorias imanentistas ou civilistas do direito de ação⁴¹. Ao revés: ao propiciar maior efetividade ao Processo e extrapolá-lo da Jurisdição com o conceito de Processualidade, que valoriza todos os métodos de solução de controvérsias, há também valorização daquele em sua esfera de atuação, como instrumento duplo de aplicação de direitos materiais (instrumentalidade) e de garantia fundamental⁴² (proteção) sem anular as esferas de atuações⁴³ dos demais métodos. Aliás, cumpre destacar que, para alguns processualistas históricos, que encerravam o processo na jurisdicionalidade, o processo (*stricto sensu*) não ostentaria teleologia de pacificação social, mas constitui “um conjunto de atos destinados à formação de imperativos jurídicos”⁴⁴ – tal paradigma restritivo das finalidades do processo, decerto, já se encontra superado.

A processualidade não pode cair na armadilha epistemológica, já vivenciada pelo Direito Processual Civil clássico vigente até o final do século XIX, de fechar-se em si mesma, formando um sistema de conhecimento autorreferente⁴⁵; os diversos ramos da ciência também

⁴⁰ SALLES, Carlos Alberto. A instrumentalidade metodológica do processo. *Op. Cit.*

⁴¹ A teoria imanentista ou civilista entendia a ação como o próprio direito material em movimento. Nessa perspectiva, o processo civil seria um mero corolário do material, o qual - se violado - entraria em reação. Tal entendimento, teve origem e foi difundida Savigny e aceita pela maioria da doutrina até meados do século XIX. Cf. dentre outros, CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. Teoria Geral do Processo. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021

⁴² DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do Processo, 5ª ed., São Paulo, 1996, p. 303 e seg. JUNIOR, Humberto Theodoro. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. Disponível em: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Humberto%20Theodoro%20J%20C3%BA%20Anior\(5\)%20-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Humberto%20Theodoro%20J%20C3%BA%20Anior(5)%20-formatado.pdf) Acessado em: 24/10/2021 10:49.

⁴³ KUYPER, Abraham. *Sphere sovereignty (a public address delivered at the inauguration of the Free University.* Amsterdã, 1880. Traduzido para o inglês por George Kamps. Disponível em: <http://www.reformationalpublishingproject.com/rpp/paideia_books.asp>. Acesso em: 5 nov. 2018. DOOYEWEERD, Herman. *A New Critique of Theoretical Thought - The General Theory of the Modal Spheres* (vert. H. de Jongste en David H. Freeman). The Presbyterian and Reformed Publishing Company, z.p. 1969. Disponível em: < https://www.dbnl.org/tekst/dooy002newc06_01/dooy002newc06_01.pdf > Acessado em 16.01.2022, 11:21.

⁴⁴ CARNELUTTI, Francesco. *Como Se Faz Um Processo*. São Paulo: Ed. Pillares, 2017.

⁴⁵ TEUBNER, Gunter. *O Direito como um sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. pág. 40 e ss.

proporcionam perspectivas válidas e juridicamente úteis para a identificação do método mais adequado a solucioná-lo⁴⁶.

É por isso que, na presente pesquisa, não se contentou em permanecer na mera reprodução de termos genéricos criados pela Ciência Jurídica, a exemplo de “Processualidade”, “Instrumentalidade”, “Expansividade-Variabilidade-Perfectibilidade”. Propõe-se um teste de realidade, de análise e de triagem de conflitos (*screening*), sob a ótica do Sujeito, Objeto e da relação Sujeito-Objeto e Sujeito-Sujeito, tendo-se em vista os impactos sobre a formatação da Processualidade. Em nosso sentir, tais provocações e singelas contribuições, poderiam ser úteis à construção de uma teoria particular do processo própria para os estados de Direito democráticos, fundada na Constituição, como assevera Didier⁴⁷, e que consagre direitos fundamentais processuais para quaisquer relações ou contextos onde se resolvam ou transformem conflitos.

Obviamente, a construção de qualquer taxonomia, tipologia ou metodologia possui um certo grau de arbitrariedade ao segmentar ou proceder a um determinado recorte científico proposto pelo autor; contudo, tais recortes se fazem necessários para fins de organização das ideias, métodos adotados e conclusões alcançadas, cabendo destacar a inexistência de caráter exaustivo, mas apenas a deflagração de um arcabouço inicial que deve ser aperfeiçoado por especialistas em cada espécie de conflito.

1 DESJUDICIALIZAÇÃO COMO DECORRÊNCIA DA CRISE JUDICIÁRIA E ESTATAL. RELAÇÕES DE CAUSA E EFEITO

1.1 Introdução

O tema *desjudicialização* é uma pauta constante nas discussões de administração judiciária, acadêmicas e de políticas públicas nas últimas décadas.

⁴⁶ Cabe, contudo, considerar as vozes críticas à instrumentalidade, a fim de se evitar excessos e atecnia processuais. Cf. PASSOS, J. J. Calmon de. Instrumentalidade e devido processo legal. Revista de Processo, n. 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. pág. 55/67; LEAL, André Cordeiro. *Instrumentalidade do processo em crise*. Belo Horizonte: Mandamentos/FUMEC, 2008. pág. 129/137.

⁴⁷ DIDIER JR., Fredie. *Teoria geral... Op. Cit.* p. 98.

Após insistir-se em um modelo preponderantemente focado em soluções heterocompositivas ou adjudicatórias⁴⁸, constatou-se que, de um lado, a sociedade de massas (tal como a contemporânea^{49 50}) gera conflitos e litígios numa velocidade exponencialmente superior à capacidade de o judiciário solucioná-los; e, de outro lado, há dificuldades intrínsecas ao devido processo legal⁵¹ para lidar com as diversas especificidades dos conflitos. Não por acaso, a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça representou um marco significativo, um ponto de inflexão na cultura de solução de conflitos, ao instituir a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. No Brasil, o referido ato normativo consagrou a atipicidade das formas de solução de controvérsia e a adequação entre as particularidades do conflito e o método a ser utilizado⁵², trazendo nova perspectiva de racionalidade e proporcionalidade entre os meios e os fins e reverberando na legislação⁵³ e na estruturação dos Tribunais⁵⁴, como será visto mais adiante.

⁴⁸ Na heterocomposição a controvérsia é solucionada por meio de um terceiro (agente exterior ao conflito) com poderes suficientes para tanto (magistrado, árbitro, etc.) “daí porque falar-se em solução adjudicada; as partes estarão submetidas à decisão preferida pelo terceiro, mesmo se contrário aos seus interesses CAHALI, Francisco José. Curso de Arbitragem, 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.43 O conceito mais preciso de *adjudicação* dependerá do ramo do Direito em que se aplique. No Houaiss, adjudicação é ato judicial que dá a alguém a posse e propriedade de determinados bens, ou mesmo a atribuição da coisa adjudicada ao adjudicante. (HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001. p. 86.) O termo adjudicação, de outro lado, tem origem que remonta ao latim *adjudicatio/adjudicationis*, cuja definição é de “o acto de dar alguma coisa por sentença” (SOUZA, Ricardo Oliveira Pessoa de. *A adjudicação na execução por quantia certa: uma forma alternativa de pagamento*. Curitiba: Juruá, 2006). Cf. também GALANTER, Marc. *Adjudication, Litigation, and Related Phenomena. Law and the Social Sciences*. Leon Lipson & Stanton Wheeler, eds. Russell Sage Foundation (1986)

⁴⁹ Para os fins desta pesquisa valeu-se do conceito de Sociedade de Massa formulado por Norberto Bobbio: *Sob o ponto de vista descritivo, a Sociedade de massa pode ser definida como uma sociedade em que a grande maioria da população se acha envolvida, seguindo modelos de comportamento generalizados, na produção em larga escala, na distribuição e no consumo dos bens e serviços, tomando igualmente parte na vida política, mediante padrões generalizados de participação, e na vida cultural, através do uso dos meios de comunicação de massa. A Sociedade de massa surge num estágio avançado do processo de modernização: quer quanto ao desenvolvimento econômico, com a concentração da indústria na produção de bens de massa e o emergir de um setor terciário cada vez mais imponente; quer quanto à urbanização, com a concentração da maior parte da população e das instituições e atividades sociais mais importantes nas grandes cidades e nas megalópoles; quer quanto à burocratização, com o predomínio da racionalidade formal sobre a substancial e com a progressiva redução das margens da iniciativa individual*. In BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11ª. Edição. Brasília: UNB, 1998. P. 1211.

⁵⁰ LIMA, Luiz Costa. *Teoria da Cultura de Massa*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

⁵¹ FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication, 92 *Harvard Law Review* L. Rev. 353. 1978.

⁵² CABRAL, Trícia Navarro Xavier. ARAUJO, Valter Shuenquener de. GOMES, Marcus Livio. O papel do CNJ no avanço da consensualidade no Brasil. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2021-ago-12/opiniao-papel-cnj-avanco-consensualidade-brasil> > Acessado em 16.01.2022, 11:38h.

⁵³ Em 2015 três importantes leis foram substancialmente influenciadas pela Res. 125/2020: o CPC/2015, em 26 de maio foi sancionada a Lei nº 13.129/2015, que altera a Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96), regulamentando de forma mais completa a matéria e dando maior abrangência ao tema e, em 26 de junho, foi sancionada a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), completando, assim, o microsistema normativo dos meios adequados de tratamento de conflitos no Brasil. CABRAL, Trícia Navarro Xavier et al. *Op cit*.

⁵⁴ No STJ, a Emenda Regimental nº 23, de 28 de setembro de 2016, incluiu e modificou dispositivos do regimento interno para disciplinar o procedimento de mediação no Superior Tribunal de Justiça, sendo que o artigo 288-A

A partir daí, os estudos contemporâneos passaram a avaliar quais outros *espaços sociais* poderiam ser adequados para prevenir, solucionar ou – ao menos – transformar⁵⁵ conflitos antes que (ou sem que) estes chegassem ao Judiciário. Inicialmente, vislumbrou-se uma oportunidade de diminuição da carga de trabalho do Judiciário a partir de métodos “alternativos”⁵⁶ (efeito meramente *quantitativo*), mas, paulatinamente, percebeu-se que essa desjudicialização da solução de conflitos não serviria a uma mera finalidade de *desafogamento judiciário*⁵⁷, mas sim para proporcionar um tratamento mais adequado a cada espécie de conflito. A crise judiciária era, portanto, não apenas quantitativa, mas também qualitativa.

A desjudicialização serviria, portanto, a uma maior flexibilidade procedimental e atenção mais especializada a casos nos quais o modelo liberal-clássico de solução de conflito se mostrasse inábil a promover a desejada solução de conflitos⁵⁸ e, sobretudo, quando fosse necessário algo mais amplo e complexo do que a formação de um “imperativo judicial”⁵⁹. Assim, passou-se a compreender que a promoção de justiça não se daria apenas por um único modelo (ou, em outras palavras, por uma única *porta*), mas segundo variados métodos, portas, a partir das peculiaridades e necessidades do próprio conflito e das pessoas-chave⁶⁰ nele

criou o Centro de Soluções Consensuais de Conflitos do Superior Tribunal de Justiça. No STF, por meio da Resolução nº 697/2020, instituiu-se o Centro de Mediação e Conciliação (CMC).

⁵⁵ LEDERACH, Jean Paul. Conflict Transformation. Beyond Intractability. *Conflict Research Consortium*, University of Colorado, Boulder. Disponível em <<https://www.beyondintractability.org/essay/transformation>> . Acesso em 12.01.2019, 16:15

⁵⁶ O termo “alternativo”, embora tenha sido pioneiro e tradicionalmente utilizado nos países anglo-saxões, não parece ser o mais adequado, visto dar uma ideia de que a via judiciária estatal é a oficial (e supostamente a melhor) sendo as demais meras alternativas. Atualmente, a expressão “métodos adequados” tem sido amplamente aceita, por demonstrar que cada espécie de conflito demanda um método próprio de solução e a adequabilidade será analisada sob as características do conflito. No presente estudo, contudo, os termos serão utilizados como sinônimos – salvo quando se apontarem críticas específicas à nomenclatura – e o termo “alternativo” será utilizado sempre que se fizer referência aos estudos de Frank Sander, que o cunhou.

⁵⁷ As conciliações atingiram a marca de 2,3 milhões entre janeiro e junho de 2021. O resultado é mais que o dobro das 924,2 mil feitas no mesmo período em 2020, com um aumento de 32% em relação às soluções consensuais de conflito firmadas em todo o ano de 2019. Os dados foram apresentados na última semana pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/8865/>> Acessado em 16.01.2022, 11:45h.

⁵⁸ MEADOW-MENKEL, Carrie. When Litigation Is Not the Only Way: Consensus Building and Mediation As Public Interest Lawyering. *10 Wash. U. J.L. & Pol’y*, n.37, v. 62 (2002). Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/171>> Acessado em: 21.01.2019.

⁵⁹ CARNELLUTTI, Francesco. *Como se faz um processo*. *Op. Cit.*

⁶⁰ O conceito de Pessoas-chave ou Sujeito-Chave é trazido superficialmente na obra de HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. *The Next Frontier is Anticipation: Thinking ahead about Conflict to Help Clients Find Constructive Ways to Engage Issues in Advance*. Alternatives (DOI: 10.1002/alt). Vol. 25, no. 6, 2007, p. 99. Disponível em www.interscience.wiley.com Acessado em 07.03.2021. Neste trabalho, o referido conceito se mostra limitado e insuficiente (vez que analisam o recorte de pessoas-chave que auxiliam no processo de solução de conflitos em organizações). Ocorre que, para os fins do presente trabalho, faz-se necessário mesclar o conceito de sujeito processual (no qual se inclui não apenas as partes, mas também os terceiros que orbitam o conflito) e expandir tal conceito à luz da teoria de Robert Edward Freeman que cunhou o conceito de stakeholders (detentores – holders - de interesses ou posições – stakes). Segundo este Autor, que se dedicou ao estudo da ética organizacional, uma organização deve gerar valor não apenas para os shareholders, mas também para os stakeholders. Destarte, é preciso ponderar que as pessoas-chave ou sujeitos-chave num determinado conflito são aquelas que detêm algum interesse legítimo (público, como o juiz – ou

envolvidas. Nos Estados Unidos, desde a década de 1970, esse movimento foi denominado pelo professor Frank Sander como *multidoor-courthouse*⁶¹ e, entre nós, ganhou a tradução de *Justiça Multiportas* ou *Tribunal Multiportas*.

A expressão multiportas, como pontua pedagogicamente Cunha,⁶² decorre de uma metáfora: seria como se, no átrio do fórum, houvesse diversas portas e, a depender das características do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta mais adequada ao tratamento do seu conflito: mediação, conciliação, arbitragem, justiça restaurativa, negociação ou a própria jurisdição estatal (sem prejuízos de outras *portas*, como a avaliação por terceiro neutro e outras especificidades adotadas pelo modelo estadunidense). Mas, conforme ressalta Franco,⁶³ na concepção de Sander, existiria uma variedade significativa de outros processos que poderiam fornecer uma composição mais efetiva da controvérsia – em termos de custo, rapidez, precisão, credibilidade, funcionabilidade e previsibilidade, desde que houvesse compatibilização entre o conflito e o meio mais adequado de solucioná-lo.

A ideia, em si, é muito salutar, mas não deixa de gerar indagações de ordem prática: como analisar o conflito e a partir daí endereçá-lo à forma mais adequada de solução? quem procederia tal análise? quais seriam os critérios de análise? Para uma efetiva operacionalização da *Justiça Multiportas* não bastaria apenas que os tribunais disponibilizassem técnicas de solução sem que houvesse a alteração da metodologia de prestação do serviço público jurisdicional. Seria necessária, conforme pontua Gray,⁶⁴ uma remodelação física e

privado, como as partes; funcional, como juiz, o perito, o administrador judicial; ou parcial, como o da parte e até mesmo interesses dos advogados que as patrocinam e que também ostentam interesses ao longo do conflito, seja em sua rápida ou demorada composição). Cf. n 1984, R. Edward Freeman originally detailed the Stakeholder Theory of organizational management and business ethics that incorporates morals and values in managing an organization. His award-winning book Strategic Management: A Stakeholder Approach identifies and models the groups which are stakeholders of a corporation, and both describes and recommends methods by which management can give due regard to the interests of those groups. Cf. ainda “In 1984, R. Edward Freeman originally detailed the Stakeholder Theory of organizational management and business ethics that addresses morals and values in managing an organization. His award-winning book Strategic Management: A Stakeholder Approach identifies and models the groups which are stakeholders of a corporation, and both describes and recommends methods by which management can give due regard to the interests of those groups”. Disponível em: <<http://stakeholdertheory.org/about/>> Acessado em 16.01.2022, 12:17h

⁶¹ Frank Sander da Harvard Law School foi o primeiro a articular o conceito de “tribunal de várias portas”, em abril de 1976 em uma conferência convocada por Warren Burger, à época Chefe de Justiça do E.U.A, para debater os problemas enfrentados pelos juízes na administração judiciária. Sander idealizou o tribunal do futuro como um centro de resolução de disputas, que ofereceria uma variedade de opções para a resolução de conflitos, de modo que a via litigiosa tradicional seria uma opção dentre muitas, incluindo conciliação, mediação e arbitragem. Após, o conceito integrou a obra de Sander, *Varieties of Dispute Processing*, 70 F.R.D. 111 (1976). SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*. Eagan: West Publishing Company, 1976.

⁶² CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 637.

⁶³ FRANCO, Marcelo V. *Processo Justo – Entre efetividade e legitimidade da jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

⁶⁴ GRAY, Ericka B. Creating History: The Impact of Frank Sander on ADR in the Courts. *Negotiation Journal*, Harvard Law School, v. 22, n. 4, p. 446, 2006.

administrativa (e, por que não, cultural) dos órgãos judiciários, substituindo o modelo tradicional-estático de Corte/Adjudicação por um efetivo e abrangente centro de solução de disputas (*dispute resolution center* ou *comprehensive justice center*) que fornecesse, de forma coordenada, integrada, dinâmica, flexível e centralizada as múltiplas vias e portas de solução de disputas.⁶⁵ E, conforme veremos, tal modelo - embora nobre e salutar - tem se mostrado de difícil implementação, em decorrência de questões culturais, orçamentárias e regulatórias, conforme reconhece o autor de vanguarda⁶⁶.

Ganha relevo, portanto, analisar as causas e possíveis consequências do fenômeno da desjudicialização, a fim de prevenir que medidas sejam implantadas sem estudos prévios comprobatórios de sua efetividade e cientificidade, a exemplo da substituição de comarcas na Bahia por Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's); ou a introdução de métodos cuja juridicidade e cientificidade⁶⁷ ainda não estariam – em nosso sentir

⁶⁵ FRANCO, Marcelo V. *Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos*. 2018. 541 f. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2018. p. 129.

⁶⁶ O próprio autor do conceito, prof. Frank Sander, confessa com bastante humildade e sinceridade que vem “trabalhando nessa questão desde 1976, porque na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples. In. SANDER, Frank. CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

⁶⁷ “Além da falta de comprovação científica sobre sua eficácia enquanto método psicoterapêutico, o uso da técnica das constelações familiares nas varas de família e violência doméstica pode ser contraproducente, pois ao olhar para o passado e para os comportamentos que se repetem em determinada família, atribuindo a forças externas a origem de determinado problema, ignora-se as escolhas do indivíduo e o contexto social em que surgiu determinado conflito. Perde-se a possibilidade de reflexão e desconstrução de certos comportamentos naturalizados socialmente que agredem a determinados grupos sociais. (...) Assim, entende-se que o judiciário não deve ser espaço para a aplicação de teorias holísticas, sem comprovação científica, que possam trazer riscos à integridade psicológica dos envolvidos ou reforçar comportamentos violentos que, muitas vezes, se busca combater através do ajuizamento de demandas nas áreas de família e violência doméstica. A ânsia pela autocomposição das partes em demandas judiciais não deve ultrapassar a barreira de um judiciário humanizado que tutele a integridade psicológica daqueles que o procuram, nem reforçar estereótipos machistas que encontram repúdio no nosso ordenamento pátrio, que privilegia a igualdade e a dignidade humana. TERRA, Ana Paula Ricco. Crítica ao método das constelações familiares como forma alternativa de resolução de conflitos. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/348914/critica-ao-metodo-das-constelacoes-familiares--resolucao-de-conflitos>> . Acessado em 16.01.2022m 18:03h. Para o Instituto Questão de Ciência, que preconiza políticas públicas baseadas em evidências científicas, “como a constelação familiar parte de pressupostos errôneos e ideologicamente carregados, há o risco de mobilizar pessoas em situação fragilizada para acordos que não fariam sob circunstância diversa. Mas, à parte da manifestação de um risco latente, a mera utilização de uma prática sabidamente carente de fundamentação científica para influir em um procedimento da justiça é algo temerário. Infelizmente nota-se um crescimento expressivo da utilização da constelação familiar e de uma miríade de outras pseudociências dentro não apenas do Judiciário, mas também de diversas outras instâncias dos Três Poderes”. ALMEIDA, Paulo. In. DECLERCQ, Marie. *Constelação familiar no Judiciário: pseudociência ou humanização?* Disponível em: <<https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/02/11/constelacao-familiar-pseudociencia-ou-humanizacao-do-judiciario.htm?cmpid=copiaecola>> Acessado em 16.01.2022, 18:11h. (...) O Conselho Federal de Medicina, por sua vez, emitiu nota de repúdio a técnica das constelações familiares, proibindo os médicos de adotarem-nas por ausência de evidências científicas. Disponível em: < <https://www.reumatologia.org.br/site/wp-content/uploads/2018/03/Nota-CRM-sobre-Terapias-Alternativas-pelo-SUS.jpg>> Acessado 16.01.2022.

– suficientemente maturadas⁶⁸. Urge, portanto, dar passos firmes para promover a *institucionalização*⁶⁹ da solução de conflitos no seio da sociedade civil brasileira, como forma de concretização da pacificação social por meio de um extravasamento da *processualidade* que transcenda a *jurisdicionalidade* estatal (visto que com ela não se confunde) e concretize o modelo constitucional de processo⁷⁰ em todos os espaços de solução de conflitos a partir das características de expansividade, variabilidade e perfectibilidade apontadas por Andolina e Vignera, conforme será aprofundado neste estudo mais adiante.⁷¹

1.2 Crise [quantitativa] na Justiça: Os impactos sobre direitos e garantias fundamentais de índole processual.

Segundo dados do Supremo Tribunal Federal, a média anual de processos distribuídos à Corte era, na década de 1940, de 2.500. No final da década de 1950 esse número majora para 7.000, mantendo-se estável entre 7.000 e 8.000 na década seguinte. O número dobra entre as décadas de 1970 e 1980, mantendo-se uma média de crescimento de 4,5% ao ano.⁷²

Após a Constituição de 1988, contudo, aponta Veríssimo⁷³ que, em um espaço de apenas 16 anos (1989-2004), o volume anual de distribuições mais que quadruplica, representando um incremento médio de 10,5% ao ano. Se for tomado apenas o período compreendido entre 1997 e 2002, o aumento é de espantosos 470%, ou 41,6% ao ano, enquanto o crescimento

⁶⁸ Para informação sobre desativação de comarcas com substituição por CEJUSC's cf: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-07/tj-ba-desativa-33-comarcas-oab-tenta-derrubar-medida>> Acessado em: 28.09.2019. Para a introdução de métodos cuja juridicidade e cientificidade não estaria – em nosso sentir – suficientemente maturada, como a “constelação” conferir: <<https://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/88080-constelacao-familiar-servidores-e-juizes-da-justica-federal-tem-curso>> Acessado em: 28.09.2019.

⁶⁹ NORTH, Douglass. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018.

⁷⁰ Cf. CADIET, Loïc. “Complessità e riforme del processo civile francese”. In: Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile. Dic. 2008, LXII, n. 4, p. 1317). GIULIANI, Alessandro. *La controversia, contributo alla logica giuridica*, Pádua, 1966. _____. *Ordine isonomico e ordine asimmetrico nuova retorica e teoria del processo*, em Sociologia del Diritto, XII, n. 2-3: Milano: Giuffrè 1986. GRADI, Marco. *Il principio del contraddittorio e le questioni rilevabili d'ufficio*. Revista de Processo. Vol. 186. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. PICARDI, Nicola. *Enciclopédia del Diritto*, vol. XXXVI, Milão, 1987. _____. *Jurisdizione e Processo*. Org. e Rev. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008. _____. *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*. Milano: Giuffrè, 2006. SATTA, Salvatore. *Il mistero del processo*. 2ª ediz. Milano: Piccola Biblioteca Adelphi, 1994. TARUFFO, Michele. *La giustizia civile in italia dal '700 a oggi*. Bologna: Il Mulino, 1980.

⁷¹ ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. *I fondamenti costituzionali della giustizia civile: il modelo costituzionale de processo civile italiano*. 2. Ed. Torino: G. Giappichelli Ed. 1997, p. 9.

⁷² VERISSIMO, Marcos Paulo. A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”. Revista Direito GV [online]. 2008, v. 4, n. 2 [Acessado 16 Janeiro 2022], pp. 407-440. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200004>>. Epub 04 Nov 2009. ISSN 2317-6172.

⁷³ VERISSIMO, Marcos Paulo. *Op. Cit*

populacional ficou em aproximadamente 40% em todo o período, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).⁷⁴

De forma evidente, constata-se que o aumento da quantidade de processos ocorreu, em percentual, exponencialmente superior ao crescimento da população e, também, à capacidade de o Judiciário solucioná-los. Esta afirmação pode ser corroborada pelo indicador denominado “taxa de congestionamento”⁷⁵, medido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos relatórios denominados “Justiça em Números”.

O CNJ denomina como “taxa de congestionamento” o índice que mensura a efetividade do tribunal em determinado período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base⁷⁶. Em termos didáticos, a taxa pode ser comparada analogicamente a uma caixa d’água que – quando dá vazão compatível ao volume entrante – mantém um nível baixo ou estável e, conseqüentemente, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão à toda água recebida e ainda mantém um estoque alto do resíduo anteriormente recebido acaba por incorrer numa alta taxa de congestionamento e acúmulo. A referida taxa é medida a partir dos seguintes dados de cada juízo:

Fig. 01 - Fórmula de Taxa de Congestionamento

Fórmula: $1 - (TPJB / (TCN + TCP))$
Dados a serem solicitados:
TPJB – Total de processos judiciais baixados
TCN – Total de casos novos
TCP – Total de casos pendentes

Fonte: Relatório Justiça em Números do CNJ, 2019

Segundo o próprio Relatório Justiça em Números de 2019, ao longo de toda a série histórica, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário se manteve em patamares elevados, sempre acima de 70% e, ao longo de 8 anos, a taxa de congestionamento variou em apenas 1,5

⁷⁴ POMPEU, Ana. Judiciário brasileiro tem 80,1 milhões de processos em tramitação. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-27/judiciario-brasileiro-801-milhoes-processos-tramitacao>> Acessado em: 27.08.2018.

⁷⁵ Conselho Nacional de Justiça. “Indicadores”. “Taxa de Congestionamento”. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>>. Acessado em: 22.09.2019.

⁷⁶ Conselho Nacional de Justiça. Taxa de Congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Cumprir informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de. Relatório Justiça em Números 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>> Acessado em: 22.09.2019. p. 90.

ponto percentual. Para piorar, quando se mensura a taxa de congestionamento nos processos de execução (sobretudo as execuções fiscais) o congestionamento atingiu o índice de 92% em 2017 – a maior taxa entre os tipos de processos constantes do Relatório.⁷⁷

Curiosamente, as dificuldades e desafios inerentes à pandemia de COVID-19 fizeram com que o Judiciário alcançasse algo inédito: a redução do estoque de processos. Em 2020, o Poder Judiciário recebeu 25,8 milhões de novos processos, tendo sido baixados 27,9 milhões de casos, sobretudo de maneira virtual e remota, culminando em um estoque pendente de 75,4 milhões de processos. O volume é 2,1 milhões de processos menor do que os 77,4 milhões pendentes ao final de 2019, o que configura a maior redução de acervo desde o início da série histórica⁷⁸.

O problema, portanto, é estrutural, crônico e, não por acaso, fez com que a desjudicialização e as novas tecnologias ganhassem notoriedade como forma de desafogamento quantitativo do Judiciário – embora não seja este o maior mérito do fenômeno, como se verá adiante.⁷⁹

Curiosamente, é bom frisar, o esgotamento das vias judiciárias não pode ser imputado a um uso maciço de *toda* a população. No discurso de posse como presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cezar Peluso⁸⁰ destacou que, segundo pesquisas, 43% dos brasileiros, ao sentirem seus direitos desrespeitados, procuram soluções por conta própria e apenas 10% vão diretamente à Justiça enquanto os demais dividem-se na busca da mediação de advogados, no recurso à polícia, na renúncia ao interesse e até no uso da força (o que escancara certos *vácuos* no sistema de Justiça)⁸¹.

Tal constatação é inquietante, pois evidencia que o sistema de justiça se encontra sobrecarregado e ineficiente não pelo uso intenso de grande parte da população como um

⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf> Acessado em 23.06.2019, p. 121.

⁷⁸ Relatório Justiça em Números 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf> Acessado em 16.01.2022.

⁷⁹ A desjudicialização pode deflagrar efeitos quantitativos de redução de conflitos, mas seu viés qualitativo de tratar os conflitos de acordo com suas peculiaridades é a característica de maior relevo quando se está a perquirir uma nova processualidade.

⁸⁰ PELUZO, Cesar. *Discurso de Posse*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoPeluso.pdf>> Acessado em: 15.06.2019.

⁸¹ Tal constatação é preocupante e demonstra a existência de alguns vácuos deixados pelas instituições de justiça (Defensorias, etc.) *versus* uma sobrecarga no uso do sistema pelos grandes litigantes (*repeat players*, no termo cunhado por Marc Galanter).

instrumento de pacificação social, e sim por litigantes habituais⁸² ⁸³ que contribuem significativamente para a sobrecarga e, por diversas vezes, se beneficiam dela⁸⁴ (somam-se à tal sobrecarga, obviamente, outros fatores culturais, sociais e também operacionais do Poder Judiciário que contribuem para a ineficiência das soluções adjudicatórias). Segundo relatório dos “100 Maiores Litigantes” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2012⁸⁵, há como identificar os responsáveis pela sobrecarga, e grande parte dela é atribuída ao próprio Estado e a grandes corporações, confira-se:

Fig. 02 – Setores dos 100 Maiores Litigantes

Setores dos 100 Maiores Litigantes								
	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1º	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	83,19%	INDÚSTRIA	2,03%
2º	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS	9,6%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	1,84%
3º	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2,76%	BANCOS	1,78%
4º	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,56%	SERVIÇOS	1,44%
5º	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB	0,41%	COMÉRCIO	0,93%
6º	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,14%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,86%
7º	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,06%	ASSOCIAÇÕES	0,80%
8º	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS	0,06%	TELEFONIA	0,60%
9º	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO	0,04%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,45%
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS	0,02%	TRANSPORTE	0,40%

Fonte: Relatório “100 Maiores Litigantes” 2012. Conselho Nacional de Justiça.

O problema, portanto, é interdisciplinar e multifacetado, não se confinando apenas nas fronteiras do Direito, mas se espraiando por outras searas, valores e interesses que não podem ser desconsiderados, como pontua Mancuso⁸⁶. Por isso, a investigação com vistas a uma final e proveitosa contribuição para o manejo da questão judiciária brasileira passa por uma metodologia que não pode ter foco apenas na crise judiciária, mas que aborde a interação com

⁸² GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law and Society Review* Volume 9:1, 1974. Disponível em: <<http://marcgalanter.net/documents/papers/whythehavescomeoutahead.pdf>>. Acessado em: 16/08/18.

⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório 100 maiores litigantes. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf> Acessado em: 19.01.2020.

⁸⁴ GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. BARBOSA DUTRA, Victor. Ensaio sobre a teoria dos jogos e a litigância repetitiva: reflexões, à luz do contraditório, para uma política judiciária adequada. In. *XXIV Congresso do CONPEDI*, Belo Horizonte/MG, novembro, 2015.

⁸⁵ Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/64/1/100%20Maiores%20Litigantes%202012.pdf>> Acessado em 16.01.2022.

⁸⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 52/53.

outros elementos sociais, políticos, econômicos e culturais, como relata aquele autor. Carlos Alberto Salles⁸⁷, por exemplo, vale-se por exemplo do termo “perda de transsubstancialidade das normas processuais” para designar o caráter *transsubstancial do processo*, isto é, a capacidade de atender indistintamente a um grande conjunto de situações controvertidas, vem sendo colocado em xeque diante da crescente complexidade das situações fáticas e jurídicas da realidade contemporânea. Curiosamente, Carlos Alberto Alvaro de Oliveira já alertava que a mais grave miopia de que pode padecer o processualista é ver o processo como medida de todas as coisas⁸⁸.

Não se pode, assim, em sede de trabalho científico, incorrer na ingenuidade de imputar a apenas uma variável todos os problemas da Justiça brasileira. A crise do sistema de Justiça não será resolvida exclusivamente pela via processual clássica,⁸⁹ até porque, como dito alhures⁹⁰, apoiado no escólio de Leonardo Greco⁹¹, a atual crise da justiça se insere num contexto mais amplo de crise do próprio Estado e de perda de credibilidade das instituições políticas na atual quadra da História.

Por exemplo, em março de 2018, 33,9% dos brasileiros não confiavam no Poder Judiciário, outros 22,2% diziam confiar pouco. Na pesquisa feita em 2019 e divulgada em 2020, feita com o mesmo método, essas taxas subiram para 38,2% e 24,1%, respectivamente. Tendência no sentido oposto foi observada no grupo dos que dizem confiar muito no Poder Judiciário. Eram 12,9% dois anos atrás. São apenas 8,3% agora. Outros recortes da pesquisa apontam para a mesma direção. Apenas 26% dos brasileiros acreditam que o Judiciário toma decisões sem ser influenciado por políticos, empresários ou outros interesses. Outros 61% disseram não acreditar na independência e outros 13% não souberam responder.⁹²

⁸⁷ SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Gen/Forense. 2011, pág. 20-24 e, do mesmo autor, SALLES, Carlos Alberto de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: RT, 1998. pág. 32, 284-287.

⁸⁸ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do Formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1997, pag. 61

⁸⁹ MACEDO, Elaine Harzheim; MACEDO, Fernando dos Santos. *O direito processual civil e a pós-modernidade*. Revista de Processo n. 204. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁹⁰ DUTRA, Victor Barbosa. *Precedentes vinculantes: contraditório efetivo e técnicas repetitivas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 73.

⁹¹ GRECO, Leonardo. Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual. In: SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. RODRIGUES, Walter dos Santos (cords.). *O novo código de processo civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 11.

⁹² Conferir: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-27/pesquisa-detecta-declinio-imagem-poder-judiciario>> , cf. <<https://www.institutodademocracia.org/judiciario>> , cf. <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/01/27/pesquisa-detecta-declinio-da-imagem-do-judiciario.ghtml>> todos acessados em 16.01.2022, 20:28h.

Diante de tais constatações, é de se questionar a ampliação indiscriminada de um modelo adjudicatório e estatal – denominado por Watanabe de “cultura de sentença”⁹³ – que tem se mostrado ineficiente na entrega de resultados gerais - muito embora individualmente os magistrados brasileiros estejam entre os mais produtivos e eficientes do globo, mas com alto custo de implantação⁹⁴ conforme se evidenciará detidamente mais à frente.

Há, além disso, um custo social da litigância⁹⁵: o Judiciário, no Brasil, custou, em 2013, mais do que o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;⁹⁶ é o orçamento judiciário mais alto por habitante (se comparado ao PIB) entre países de modelo federativo do Ocidente,⁹⁷ equiparando-se e – às vezes superando – a média de países desenvolvidos⁹⁸.

O relatório Justiça em Números de 2020⁹⁹ compila dados relevantes sobre o cenário atual do Judiciário brasileiro. O orçamento geral do Poder Judiciário foi superior a R\$ 93 bilhões de reais; empregando 450.175 (quatrocentos e cinquenta mil, setecentos e setenta e

⁹³ WATANABE, Kazuo. *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. 1ª edição. São Paulo: DPJ Editora, 2005. p. 684-690.

⁹⁴ Conferir o problema de identificação de prioridades e decisões baseadas em dados reais. Disponível em: <http://www.editoramagister.com/noticia_27703347_PLENARIO_DO_CNJ_PROIBE_NOMEACAO_DE_MAIS_DESEMBARGADORES_NA_BAHIA.aspx> Acessado em 28.02.2021.

⁹⁵ Cf. SHAVELL, Steven. “The Social versus Private Incentive to Bring Suit in a Costly Legal System,” 11 J. Legal Studies 333-339 (1982). MENELL, Peter S. “A Note on Private versus Social Incentives to Sue in a Costly Legal System”. In: 12 J. Legal Stud. 41 (1983). COASE, Ronald. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*. V. III. University of Chicago, 1960. Disponível em <<https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>> Acessado em 29.01.2020. FRISCHMANN, Brett. MARCIANO, Alain. Understanding The Problem of Social Cost. *Journal of Institutional Economics*, p. 329-352, 2015 Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/understanding-the-problem-of-social-cost/E3C9F51D7A85350DA4F0FFD1888365CE>> Acessado em 29.01.2020

⁹⁶ Também é um orçamento maior do que o de alguns estados brasileiros considerados individualmente: Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Rondônia, Sergipe, Piauí, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima são os estados cujo PIB individual é inferior à despesa com o Poder Judiciário no Brasil, conforme dados disponíveis no link: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm>. Acessado em: 24 de julho de 2015. Os dados são de 2012, quando o orçamento total do Poder Judiciário foi cerca de R\$ 61 bilhões (CNJ 2014, 32).

⁹⁷ DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter*, v.2, n. 9. 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>> Acessado em: 17.08.2019.

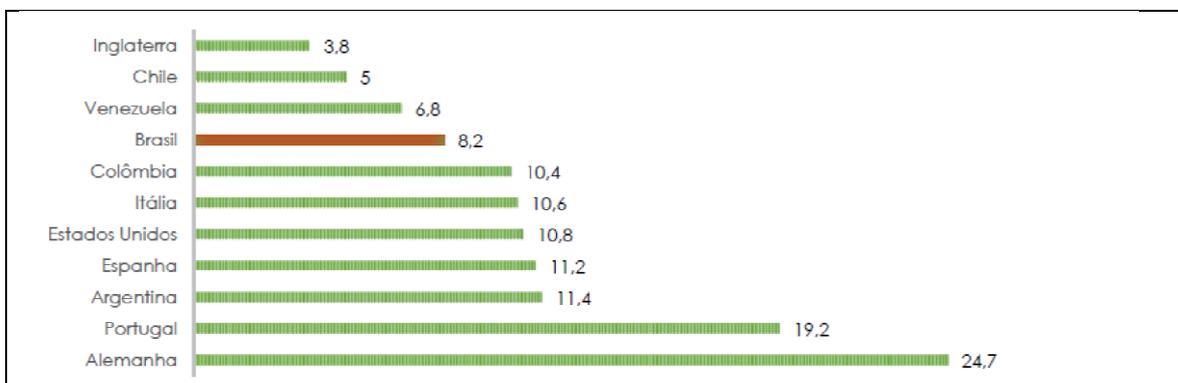
⁹⁸ Segundo dados do CNJ, “o Poder Judiciário teve despesa total de R\$ 84,8 bilhões em 2016, crescimento de 0,4% em relação ao ano de 2015, mas o custo por habitante caiu de R\$ 413,51 para R\$ 411,73, no mesmo período. As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do País.” Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85362-despesa-do-judiciario-cresce-mas-o-custo-por-habitante-cai-em-2016>> Acessado em: 17.08.2019. Para Luciano da Ros enquanto no Brasil gasta-se, em média, 1,3% do PIB com o Poder Judiciário (sem mencionar o orçamento do Ministério Público e das Defensorias), em outros países depende-se bem menos: Alemanha (0,32%), Portugal (0,28%), Chile (0,22%), Colômbia (0,21%), Itália (0,19%), Estados Unidos (0,14%). Argentina (0,13%). DA ROS, Luciano. 2015. *op. cit.*

⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2019*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 12.01.2020.

cinco) servidores públicos, dentre magistrados e demais funções auxiliares.¹⁰⁰ Atualmente, as despesas do Poder Judiciário equivalem a R\$ 449,50 por habitante.¹⁰¹

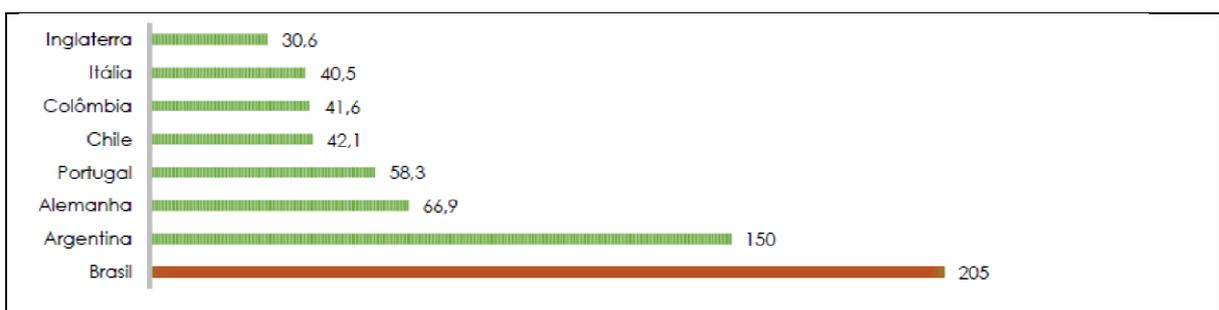
De acordo com estudos de Da Ros,¹⁰² o número de magistrados a cada 100.000 habitantes se equipara à média de outros países, sendo superior a alguns países (v.g. Inglaterra, Chile), inferior à de outros (v.g. Colômbia, Itália, Estados Unidos, Espanha e Argentina) e bastante inferior a nações como Portugal e Alemanha (Figura n. 02 abaixo). Contudo, quando se soma a força de trabalho de 412.500 servidores e auxiliares que trabalham no Judiciário (e que consomem 89% de todo orçamento com despesas de pessoal) percebe-se uma grande desproporção se comparada aos demais países:¹⁰³

Fig. 02.1 - Número de Magistrados a cada 100.000 habitantes



Fonte: CNJ 2014; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2014, 158; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 2007; Ramseyer e Rasmusen 2010, Banco Mundial 2011.

Fig. 03 – Número de funcionários no Judiciário a cada 100.000 hab.



Fonte: CNJ 2014; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2014, 158; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 2007; Ramseyer e Rasmusen 2010, Banco Mundial 2011.

Tais dados revelam que o tamanho do sistema judiciário brasileiro (incluindo-se o orçamento de instituições correlatas aos serviços judiciários como Ministério Público,

¹⁰⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 34.

¹⁰¹ Idem, p. 64.

¹⁰² DA ROS, Luciano. *op. cit.*

¹⁰³ Figuras 02, 03 e 04 a seguir foram originalmente citadas em DA ROS, Luciano. *op. cit.*

Defensorias, Advocacia Pública federal, estadual, municipal e suas autarquias) consomem 1,8% de toda a riqueza bruta produzida anualmente e, neste aspecto, destoa de inúmeros países:¹⁰⁴

Fig. 04 - Despesa do Sistema de Justiça como (%) do PIB



Fonte: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2014.

E, conquanto os dados indiquem que os juízes brasileiros sejam bastante produtivos quando comparados aos seus pares no mundo,¹⁰⁵ as estruturas judiciárias não têm comportado tal crescimento exponencial, visto que o Poder Judiciário nacional é o 30º mais lento entre 133 países – segundo estudo do Banco Mundial.¹⁰⁶

Há, por outro lado, quem apresente argumentos para sustentar, em teoria, esse “gigantismo” do sistema judiciário brasileiro como, por exemplo, um possível legado de instituições autoritárias, o longo período de incerteza jurídica derivado do cenário de sucessivas crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, e as abissais desigualdades socioeconômicas existentes.¹⁰⁷ Contudo, existem países latino-americanos que apresentaram vicissitudes semelhantes e, nem por isso, foi constatado o mesmo grau de hipertrofia judiciária, como Colômbia e Chile.¹⁰⁸

¹⁰⁴ DA ROS, Luciano. op. cit.

¹⁰⁵ Segundo relatório do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem os juízes mais produtivos do mundo, principalmente em comparação com os juízes europeus. Cada um dos 18 mil juízes brasileiros produz, em média, 1.749 sentenças por ano contra a média de 959 dos juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses. Apesar disso, o Brasil possui um dos Judiciários mais morosos e assoberbados do mundo. Cada instância e cada ramo da Justiça tem seus problemas específicos, mas, de modo geral, há excesso de demanda desnecessária e faltam juízes. Para cada grupo de 100 mil brasileiros, há 8,2 magistrados. Em Portugal, são 19 juízes para cada grupo de 100 mil habitantes. Na Itália, são 10,2. Na Espanha, 10,7 para cada grupo de 100 mil pessoas. Cada juiz brasileiro recebe, em média, 1.375 casos novos por ano. Sem falar dos picos de média de até 2.900 em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em Portugal, cada juiz recebe apenas 379 casos por ano. Na Itália, 667; e, na Espanha, 673. Em termos numéricos, o juiz brasileiro tem o dobro da carga de trabalho do juiz europeu. E o número de processos em tramitação em nosso país só aumenta a cada ano: atualmente, somam cerca de 109 milhões. TAVARES, Cláudio de Mello. Poder Judiciário não pode ser visto como único meio de solução de conflito. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-11/judiciario-nao-visto-unico-meio-solucao-conflito>> Acessado em: 23.06.2019

¹⁰⁶ BANCO MUNDIAL. Documento Técnico 319 – O setor judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma. Coord. Maria Dakolias. Trad. Sandro Eduardo Darsá. ISSN: 0253-7494 Disponível em: <<https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>>. Acessado em: 17.08.2019.

¹⁰⁷ DA ROS, Luciano. op. cit.

¹⁰⁸ KAPISZEWSKI, Diana.; MATTHEW M. Taylor. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*. v. 6, n. 4. 741-767. 2008.

Não se pode ignorar, contudo, que o Judiciário ostenta, apesar de tudo, um importante papel simbólico (um potencial) de afastar o descumprimento do direito material mesmo sem ser demandado¹⁰⁹. É neste contexto que a desjudicialização ganha evidências e desafios, mas acaba por encontrar espaço para expansão nos meandros da sociedade, indicando os contornos de uma Processualidade que se espraie para a sociedade civil e a empodere¹¹⁰ na solução dos seus próprios conflitos

1.3 Crise e Riscos à garantia fundamental a partir da CR/88. Os motivos para se “preocupar” com um acesso à justiça mais efetivo.

Ironicamente, não se pode negar que há uma tensão paradoxal entre se preocupar com o “acesso à justiça” – enquanto garantia fundamental e pilar do Estado de Direito – e a preocupação meramente pragmática de redução de custos judiciários.

Economides¹¹¹ – membro da equipe do Projeto Florença, coordenado por Cappelletti – por exemplo, questiona por que o governo e os profissionais da área deveriam se incomodar com o tema de “acesso à justiça” e indaga quais as consequências advindas da falta deste acesso às formas de soluções justas de conflitos. Do ponto de vista teórico, o autor correlaciona a problemática à necessidade de legitimação do governo e das profissões jurídicas, cuja credibilidade – e, aliás, a própria sobrevivência – dependeria de que a retórica seja, em certo ponto, materializada na prática. O acesso à justiça, portanto, estaria vinculado aos temas de cidadania e constitucionalismo, apoiando e reforçando o Estado de Direito, que, tal como observa Unger¹¹² seria “(...) a alma do Estado moderno”. Em outras palavras, as legitimidades

¹⁰⁹ SALLES, Carlos Alberto. A instrumentalidade metodológica do processo. *Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. Org. Adrian Simons, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Alvaro Pérez Ragone, Paulo Henrique dos Santos Lucon. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, pág. 297. Cf. ainda GALANTER, Marc. Adjudication, Litigation, and Related Phenomena. *Law and the Social Sciences*. Leon Lipson & Stanton Wheeler, eds. Russell Sage Foundation (1986)

¹¹⁰ Em sua forma literal, o termo inglês *empowerment* significa "empoderamento", um neologismo que designa as relações de poder dentro de uma sociedade. O *empowerment* como fenômeno sociológico está muitas vezes relacionado com membros de grupos que são discriminados pela sua raça, religião ou sexo. Ele se refere a um aumento de força política e social desse grupo ou de um único indivíduo discriminado, através do fortalecimento de suas próprias capacidades. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/empowerment/>>. Acessado em: 05.10.2019.

¹¹¹ ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia *versus* metodologia? In: PANDOLFI, Dulce *et al* (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. P. 69.

¹¹² UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito na sociedade moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 202.

política e profissional estariam em jogo se houvesse uma persistente e generalizada negação de acesso à justiça, sejam aqueles fornecidos pelo Estado ou por profissionais privados.¹¹³

Contudo, o próprio autor expõe que não é esse desejo abstrato e altruístico que vem motivando as pesquisas e reformas do acesso à justiça, mas sim a busca de *novos meios de reduzir os custos da oferta* de serviços jurídicos que, na maioria dos países, vêm crescendo descontroladamente:

(...) As tendências atuais em direção a serviços jurídicos alternativos, justiça informal, resolução alternativa de conflitos (*alternative dispute resolution* — ADR) e acordos condicionais de honorários devem ser vistas como **tentativas de desviar, reduzir ou distribuir os custos de casos legais onerosos, através da experimentação de novos meios de processamento, administração e financiamento de disputas**. Qualquer melhoria **subsequente do acesso dos cidadãos** (ou de legitimidade política/profissional) **é um efeito colateral, positivo, mas secundário**.¹¹⁴ (grifos nossos)

Assim, percebe-se que o fenômeno de desjudicialização – quando inserido num contexto *quantitativo* e de desafogamento do Judiciário – tem sido utilizado como mero fator de redução de custos. No estado da Bahia, por exemplo, o Tribunal de Justiça decidiu desativar dezoito comarcas, agregando-as a circunscrições judiciárias vizinhas. A decisão, formalizada através da Resolução TJBA nº 13/2019¹¹⁵, justificava a medida em razão da Resolução nº 184/2013 do Conselho Nacional de Justiça, a qual, nos termos externados pelo tribunal baiano, (...) “recomendou aos Tribunais a adoção de medidas necessárias para extinção, transformação ou transferência de unidades judiciárias e/ou comarcas com distribuição processual inferior a 50% da média de casos novos por magistrado do respectivo tribunal, no último triênio”.

Tal medida tem por contraponto a crescente implantação de unidades de solução consensual de conflitos. Com o advento do novo Código de Processo Civil e da Lei Federal de Mediação nº 13.140/2015, as políticas públicas de estímulo à resolução de conflitos direcionaram-se para a replicação dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSC), nos quais se desenvolvem conciliações de natureza processual (audiências previstas no artigo 334 do CPC), mas também as de caráter pré-processual.¹¹⁶ Contraditoriamente, o mesmo tribunal decidiu ampliar o número de juízes de segundo grau (Desembargadores)

¹¹³ ECONOMIDES, Kim. op. cit.

¹¹⁴ Ibidem. p. 70.

¹¹⁵ Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Resolução nº 13/2019. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/wp-content/uploads/2019/08/RES_31_TP_Diario_2428_31_06_19.pdf>. Acesso em: 12.01.2020.

¹¹⁶ Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Resolução nº 09/2019. Disponível em: <<http://www7.tjba.jus.br/secao/lerPublicacao.wsp?tmp.mostrarDiv=sim&tmp.id=22213&tmp.secao=4>>. Acesso em: 12.01.2020.

quando os dados técnicos demonstravam necessidade bastante diversa em decorrência do congestionamento na primeira instância e necessidade de ampliação desta. Como resultado, após provocado, o CNJ proibiu a adoção da medida administrativa¹¹⁷.

De fato, as preocupações com a garantia fundamental e a essência do Estado de Direito passam ao largo de algumas decisões orçamentárias e administrativas no Brasil, não apenas no Poder Judiciário, mas em todas as esferas de Poder. Não por outro motivo, a sociedade civil organizada pode – e merece – ser capacitada a desenvolver e implementar outras portas de acesso à justiça.

Assim, em contraponto à análise meramente quantitativa ou *gerencial* do acesso à justiça e este apego aos modelos “conectados à Corte”, o fenômeno precisa ser compreendido de maneira mais ampla, dentro de uma ressignificação do que é processo, processualidade e tratamento adequado de conflitos, com vistas à densificação das garantias fundamentais de acesso à justiça e devido processo, previstas na CR/88, em quaisquer “portas”.

No caso do direito fundamental de acesso à justiça, por exemplo, ensina Jayme¹¹⁸ que a abertura material da Constituição de 1988, por intermédio – sobretudo – do art. 5º garante não apenas o direito à proteção judicial (art. 5º, XXXV), mas também a expansividade desse direito, por meio do art. 5º, §2º e da Convenção Americana de Direitos Humanos, o que permitiria modernizar e ampliar o âmbito de proteção dos indivíduos.

Com efeito, ao longo das últimas três décadas, foi-se alargando o conceito de “acesso à justiça” – e rejeitando-se condicionamentos que pudessem comprometer o exercício ou o núcleo¹¹⁹ do referido direito – sem a devida consciência e planejamento para o contexto dos litígios massificados que inexoravelmente viriam nas décadas seguintes.¹²⁰ Conferiu-se, por exemplo, ao vocábulo “lei” um sentido amplo para abarcar tanto seu sentido formal quanto material, que englobasse não apenas os atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo, mas qualquer órgão ou poder que esteja no exercício da atividade legislativa, seja de forma típica ou atípica.¹²¹ Apesar de o enunciado fazer menção literal ao Poder “Judiciário”, conferiu-se ao termo um sentido mais amplo na doutrina e na literatura especializada brasileira¹²² para abarcar

¹¹⁷Disponível em: http://www.editoramagister.com/noticia_27703347_PLENARIO_DO_CNJ_PROIBE_NOMEACAO_DE_MAIS_DESEMBARGADORES_NA_BAHIA.aspx Acessado em: 28.02.2021

¹¹⁸ JAYME, Fernando Gonzaga. *A supranormatividade dos direitos humanos*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. p. 27.

¹¹⁹ O núcleo do direito fundamental é matéria de difícil definição. Cf. HÄBERLE, Peter. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003.

¹²⁰ BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. Situações jurídicas homogêneas: um conceito necessário para o processamento das demandas de massa. *Revista de Processo*. vol. 186. p. 87, 2010.

¹²¹ BULOS, Uadi Lamego. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 640.

¹²² LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Manual de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 158.

“jurisdição”¹²³. Em função da amplitude dada ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, todo ato que violar ou ameaçar direito, mesmo que proveniente do próprio Estado (funções executivas, legislativas ou, até mesmo, jurisdicionais, isto é indiferente), é “justiciável”, entendido o neologismo como a possibilidade de aquele ato ser contrastado e controlado perante o Poder Judiciário.¹²⁴

Esse embasamento teórico – que ampliou irrestritamente o conceito de acesso à justiça, confundindo-o com acesso ao Poder Judiciário, e no qual se pode questionar todo e qualquer ato – somado a um contexto de crescimento exponencial de litígios decorrentes de relações massificadas contribuiu para o esgotamento do bem comum¹²⁵ que é a Justiça pública.

Mancuso, por exemplo, alerta que naquele dispositivo constitucional não se encontra: (a) previsão ou incentivo à judicialização de todo e qualquer interesse contrariado ou insatisfeito; (b) vedação ou restrição a que as controvérsias sejam auto ou heterocompostas, fora e além da estrutura judiciária estatal; (c) compromisso ou engajamento do Estado-juiz quanto à resolução do *meritum causae* e oportuna formação da coisa julgada, ou mesmo quanto à real efetividade do futuro comando judicial, inclusive quanto ao tempo a ser incorrido ao longo do processo.¹²⁶ Propõe aquele autor, aliás, “faixas de insindicabilidade judicial”, para tentar desenvolver elementos de contenção que sejam legítimos e que trabalhem o conflito até que se chegue à necessidade de intervenção do Estado-Juiz.¹²⁷

Para esta parte da doutrina¹²⁸ a via judicial não é – nem convém que seja – o remédio para todo e qualquer tipo de interesse resistido, contrariado ou insatisfeito, nem deveria ela protagonizar a cena jurídica. Em sua visão, a intervenção do Estado-Juiz deveria ter índole substitutiva operando, em certos casos, sob um registro residual ou subsidiário, estratégia que permite a abertura de um leque de externalidades positivas, como elenca o doutrinador:

¹²³ MONTENEGRO FILHO, Misael. Artigo 5º, incisos XXXIV ao XXXVII. In.: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 172.

¹²⁴ BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 243.

¹²⁵ Enquanto o Judiciário-Poder continua sendo instituição essencial ao sistema de freios e contrapesos essencial à vivência democrática, o Judiciário-Função - enquanto serviço estatal - se aproxima a passos largos da história denominada “Tragédia dos Comuns” segundo a qual o uso descontrolado de certo bem gera o esgotamento e colapso daquilo que é usado por todos ou vários cidadãos (bens comuns): “(...) Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns. Liberdade num terreno comum (*common*) traz ruína para todos.” HARDIN, Garret. A tragédia dos Comuns. Originalmente publicado In *Science*, vol. 162, No. 3859. 1968. pp. 1243-1248. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html>. Acessado em: 23.06.2019.

¹²⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.24.

¹²⁷ As portarias de Fazendas Públicas permitindo o não ajuizamento de execuções fiscais abaixo de determinado valor seria um exemplo – voluntário – de insindicabilidade?

¹²⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 191.

(...) (i) liberação de espaço para que os interessados ou contraditores oportunizem a resolução do conflito fora e além do *streptus fori*, assim poupando-se dos ônus e riscos inerentes à deflagração da lide judicial, ao tempo em que, desse modo, podem exercer a vera cidadania em seu sentido mais profícuo e verdadeiro; (ii) os conflitos instaurados, ao serem trabalhados (e não fulminados!) podem, naturalmente, atingir seu ponto de maturação, o que inclui a devida reflexão das partes envolvidas quanto às possibilidades de êxito na sustentação das respectivas posições (o *délai de réflexion*, referido na experiência francesa!); (iii) essas démarches premonitórias operam como um filtro ou um elemento de contenção do demandismo judiciário, seja evitando que controvérsias pouco complexas ou corriqueiras se convertam em lides (...)

Assim, em outras palavras, a previsão do art. 5º inciso XXXV não deve significar um incentivo à litigiosidade, muito menos à litigiosidade temerária ou frívola,¹²⁹ nem restrição a outros métodos de solução de conflitos, mormente quando o Estado-Juiz demonstra sinais de esgotamento estrutural que colocam em xeque a própria garantia fundamental. A intenção, portanto, é demonstrar que os métodos alternativos, adequados ou extrajudiciais de solução de conflitos não representam afronta à garantia de acesso à justiça, mas sim uma oportunidade de sua ampliação e de tratamento adequado e maturação do conflito antes de este chegar – se necessário – ao Judiciário (quando este se apresentar como porta mais adequada).

Dá a importância da maturação e institucionalização do conceito de processualidade para além da jurisdição estatal, reivindicando-se um efetivo e devido processo em todas as formas de solução de conflito, de modo que a implantação de condicionantes ou faixas de sindicabilidade à expressão do Constituinte não representariam – na visão daquele autor – cerceamento de defesa, fragilização do acesso à justiça, comprometimento do núcleo duro do direito fundamental, nem imposição à sociedade de soluções ou procedimentos fragilizados em uma processualidade fora do judiciário. Ao revés, caso tais garantias sejam aperfeiçoadas e institucionalizadas fora do Poder Judiciário, e no seio da sociedade civil, a garantia fundamental de acesso à justiça estará em processo de ampliação e descentralização, e não de “dificultação” ou elitização.

Aliás, tendo sido aberta a “Caixa de Pandora” da geração de conflitos numa sociedade massificada, há de solucionar o desafio por métodos estatais ou não-estatais, não se podendo dar ao luxo de prescindir de nenhum dos dois. A possibilidade de expansividade da garantia de acesso à justiça, portanto, se projeta para abertura de novas portas de acesso, com mecanismos

¹²⁹ YEAZELL, Stephen C. Unspoken Truths and Misaligned Interests: Political Parties and the Two Cultures of Civil Litigation. *UCLA Law Review*, University of California School of Law, Volume 60, p. 1.782, 2013, tradução nossa.

efetivos, transparentes e previamente cognoscíveis de saída do pernicioso labirinto judiciário estatal, perfeitamente ilustrado por Kafka.¹³⁰

E, neste ponto, convém frisar que o próprio modelo constitucional de processo também impõe que sejam desenvolvidas estruturas procedimentais próprias para o adequado tratamento de conflitos¹³¹. Com efeito, as características de expansividade, variabilidade e perfectibilidade destacadas por Andolina e Vignera¹³² impõem essa adaptação da processualidade. Como didaticamente destaca Franco,¹³³ a expansividade consiste na idoneidade do modelo constitucional para condicionar a fisionomia dos procedimentos jurisdicionais do legislador ordinário; a variabilidade, por seu turno, indica a possibilidade de o procedimento assumir formas diversas, de modo que a adequação ao modelo constitucional por obra do legislador ordinário possa ocorrer segundo várias modalidades, de acordo com os escopos particularmente perseguidos; e, por fim, a perfectibilidade consiste na idoneidade de o modelo constitucional ser aperfeiçoado pela legislação, inclusive mediante novas garantias e institutos.

Tais diretrizes não podem permanecer restritas ao legislador, mas devem ser direcionadas a todos os sujeitos-processuais. Mas, afinal, como projetar e desenvolver, na prática, aplicações concretas de expansividade, variabilidade ou perfectibilidade que contribuam para um tratamento adequado de conflitos nos diversos espaços sociais? Como relacioná-las ao fenômeno da desjudicialização de modo a concretizar um modelo constitucional de expansão da processualidade?

O desafio, pois, é equilibrar um acesso *universal*, englobando instituições estatais, não-estatais ou híbridas que se mantenha, também, *efetivo*, visto que “[...] não significa, somente, que todos podem ir a juízo para afastar eventual lesão ou ameaça à direito, mas, também, que todos têm direito à tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva”.¹³⁴

Conjugando-se diversas linhas de pensamento, é óbvio que – de um lado – o caráter-garantia¹³⁵ do acesso à justiça deve assegurar meios de impor ao Estado o dever de prover uma estrutura que torne material e humanamente possível uma adequada tutela jurisdicional,

¹³⁰ KAFKA, Franz. *O processo*. Leya: São Paulo, 2005.

¹³¹ Cf. FIX ZAMUDIO, Héctor. El pensamiento de Eduardo J. Couture y el Derecho Constitucional Procesal. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Enero-Junio, Tomo I. pag. 51-69. Montevideo, 1980. GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro:Forense, 2009. JUNOY, Joan Picó I. Las garantías constitucionales del proceso. 3ª reimpressão. Barcelona: Bosch, 2002.

¹³² ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. op. cit. p. 9.

¹³³ FRANCO, Marcelo Veiga. Dimensão dinâmica do contraditório, fundamentação decisória e conotação ética do processo justo: breve reflexão sobre o art. 489, §1º, inciso IV do novo CPC. *Revista de Processo*. Vol. 247. P.105-136. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹³⁴ JAYME, Fernando Gonzaga; SALOMÉ, Joana Faria; OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. O reexame necessário no processo civil brasileiro: um mal desnecessário. *Revista de Processo*, a. 38, v. 220, jun. 2013. p. 394.

¹³⁵ JAYME, Fernando Gonzaga. op. cit., 2003, p. 329-330.

sobretudo em contextos que demandem uso da força, solução adjudicatória ou acesso a sujeitos ou direitos vulneráveis ou sub-representados¹³⁶. Afinal, desde há muito o Estado monopolizou formalmente a prestação jurisdicional e não se mostra viável – num curto espaço de tempo – desfazer-se de todo o *constructo* até aqui alcançado; não se propõe, no presente estudo, um desmantelamento (*a la* neoliberalismo) das estruturas de solução de conflitos. Por outro lado, sabe-se hodiernamente que tais meios de solução não podem ser esperados apenas do Estado-Juiz – que vem falhando em prestar tais funções com efetividade material, especialidade técnica e em duração razoável (por mais desafiador que seja conferir parâmetros objetivos para a multiplicidade de nuances e soluções para os conflitos); não por acaso, faz-se necessário, portanto, compartilhar ou descentralizar tais funções com a própria sociedade civil e capacitar organizações e indivíduos para a resolução de litígios, mormente se tais conflitos se relacionam a nichos específicos de ramos do Direito ou da Sociedade.¹³⁷

Nessa perspectiva, mesmo sendo o acesso à justiça uma *garantia fundamental*, deve-se lembrar que o caráter absoluto de tais institutos já se encontra superado¹³⁸. É que as mais elementares necessidades de convivência social apontam para a inarredável constatação de que nenhum dos direitos (nem os fundamentais) é absoluto em seu exercício, ao revés, se *colidem*, *concorrem* entre si e, por fim, se *acomodam* na incidência de *hard cases* do mundo fático (desde que respeitados seus núcleos essenciais), cedendo espaço nas situações em que outros bens

¹³⁶ Cf. novamente as ondas de acesso à justiça de Capeletti e Garth

¹³⁷ A eficácia horizontal dos direitos fundamentais pode contribuir nesse aspecto. O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a eficácia dos direitos fundamentais na esfera privada decorre direta e imediatamente do ordenamento jurídico brasileiro. No voto-vista do ministro Gilmar Mendes, “o entendimento segundo o qual os direitos fundamentais atuam de forma unilateral na relação entre o cidadão e o Estado acaba por legitimar a ideia de que haveria para o cidadão sempre um espaço livre de qualquer ingerência estatal”. A seu ver, os direitos privados remeteriam a um direito fundamental que não poderia ser tolhido pela mera presunção da igualdade horizontal entre particulares. Na fundamentação do voto, o ministro Gilmar Mendes valeu-se da jurisprudência e do Direito Comparado — em especial da Alemanha e de Portugal. A Lei Fundamental de Bonn, por exemplo, preconiza a aplicação direta dos direitos fundamentais na área privatista, ao fundamento de que os atos jurídicos não devem contrariar a ordem pública. Segundo o ministro, a jurisprudência do Supremo já contemplava a incidência direta dos direitos fundamentais na esfera privada, como no RE 158.215/RS, em que determinou a observância do direito e a ampla defesa na exclusão de associado de cooperativa e no RE 161.243/DF, em que aplicou a empregado brasileiro o estatuto de uma empresa que previa benefícios a empregados de nacionalidade francesa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-07/constituicao-eficacia-direitos-fundamentais-relacoes-privadas#_ftn11> Acessado em 28.09.2019. Conferir também SARMENTO, Daniel; GOMES, Fábio Rodrigues. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 77, n. 4, out./dez. 2011. p. 84.

¹³⁸ Cf. MENEGATTI, Christiano. Colisão e renúncia de Direitos fundamentais: uma nova perspectiva. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/33694>>. Acesso em: 11 mar. 2022. SILVA, Virgílio Afonso da. Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009. STEINMETZ, Wilson Antônio. Colisão de Direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001. ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos fundamentales. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional de conflitos e proteção de Direitos fundamentais. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Coimbra, ano 125, n. 3823, p. 293-295, fev. 1993.

igualmente dignos de proteção assim exijam.¹³⁹ Destarte, se o direito fundamental de acesso à justiça possui núcleo essencial (objeto de proteção quase intocada¹⁴⁰), apresentam-se também outros aspectos que permitem flexibilização em prol da efetividade da própria garantia.

Nessa perspectiva, se a introdução – com critérios adequados – de outras formas de solução de conflito que *ampliem* o acesso, preservem a processualidade e *trabalhem/transformem* o conflito antes de sua chegada ao judiciário, não haveria que se falar em comprometimento do núcleo duro da garantia constitucional de acesso à justiça, muito pelo contrário. O preceito fundamental do art. 5º, inciso XXXV, não resulta em uma proibição absoluta de regulamentação das condições de admissibilidade de demandas perante o Poder Judiciário, conforme pontuam, Mendes e Branco¹⁴¹:

[...] regras sobre capacidade processual, competência, obrigatoriedade ou não de atuação de advogado, prazo para propositura da ação, efeito vinculante de decisões de outros tribunais, coisa julgada hão de ser consideradas, em princípio, normas destinadas a **conferir a conformação** ao direito de proteção judicial efetiva, ou, por outro lado, consideradas como **resultado de colisões** com outros direitos ou deveres, que apontam para restrições externas ao direito tomado amplamente em sua concepção *prima facie*. (g.n.)

Em outras palavras, há espaço para condicionamentos tais que transformem e trabalhem o conflito antes de sua chegada ao judiciário – sem obstaculizar sua tutela (e tais condicionantes, desde que legítimas, proporcionais e cientificamente respaldadas, também configuram acesso à justiça); destarte, há de se dedicar continuamente a perquirir quais seriam os elementos inexoráveis ao núcleo essencial (ou núcleo duro) do direito fundamental de acesso à justiça e o âmbito de proteção dessa norma – a fim de preservá-lo – e em relação aos demais elementos orbitais / não-essenciais que permitam condicionamentos que trabalhem/transformem o conflito, otimizem a garantia e não a torne algo meramente formal, simbólica e limitante diante de contextos modernos extremamente desafiadores.¹⁴² Como norte orientativo para essa desafiadora decantação, o contraditório efetivo e substancial que dão lastro

¹³⁹ NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora. 2. ed. 2010, p. 569

¹⁴⁰ Embora o texto não tenha consagrado expressamente a ideia de núcleo essencial, afigura-se inequívoco que tal princípio decorre do próprio modelo garantístico utilizado pelo constituído. In MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 244.

¹⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. op. cit. p. 420

¹⁴² Convém remeter o leitor para a discussão sobre legislação simbólica desenvolvida por Marcelo Neves, para quem a legislação simbólica aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico-instrumental[...]. Aliás, convém destacar que a legislação simbólica, na hipótese do mencionado autor pode servir, inclusive, para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 23

a uma processualidade adequada pode ampliar as fronteiras do acesso à justiça para fora do judiciário, aumentando-se capilaridade e efetividade nas soluções de conflito em diversos *locus* sociais e institucionais.

Na lição de Jorge Reis Novais¹⁴³, “os limites dos direitos fundamentais giram em torno de duas exigências que se encontram em rotas divergente: de um lado, as necessidades de proteção privilegiada e qualificada das liberdades individuais e, de outro, a satisfação por parte do Estado, das necessidades de vida em comunidade politicamente organizada”. De fato, as colisões normativas e sociais darão a conformação do acesso à justiça que se constrói para o século XXI, já não se concebendo mais um acesso meramente estatal, adjudicatório e generalista para os complexos conflitos da contemporaneidade, nem soluções insossas de processualidade e meramente proclamatórias de direitos e garantias de ordem processual no seio da sociedade civil; há de se garantir o mais básico dos direitos humanos: poder acessar um *sistema* jurídico moderno, igualitário que se proponha a garantir e não apenas a proclamar os direitos de todos, como pontua de forma contundente Cappelletti e Garth¹⁴⁴.

Levando-se em conta o cenário pós-Constituição de 1988, no qual (a) o acesso à justiça é reafirmado como um direito individual fundamental, em paralelo com o protagonismo do Poder Judiciário na (tentativa de) resolução de demandas; (b) a litigiosidade exponencial verificada nas últimas décadas, que acabou por desaguar e sobrecarregar aquele Poder; (c) a constatação de que tal protagonismo solitário e não sistêmico mostrou-se inviável e ineficiente, face aos problemas quantitativos e qualitativos abordados neste capítulo, a ponto de culminar nas constatações e reconfigurações preconizadas pela Res. CNJ 125/2010; (d) e, enfim, o desenvolvimento e aprimoramento de outras medidas, tecnologias ou meios de resolução de conflitos, os quais se apresentam como possibilidades menos custosas e mais efetivas à pacificação social (e cujos limites, erros e acertos foram testados durante a pandemia de COVID-19 em meio à qual a prestação jurisdicional precisou se reinventar), tem-se à frente alguns questionamentos e desafios.

Quais devem ser as mudanças nas dinâmicas entre o Estado-juiz e os jurisdicionados, e entre entes estatais e não-estatais nesta necessária participação direta da sociedade civil organizada na resolução de seus conflitos? Como mitigar a possibilidade de a desjudicialização, e a imaturidade organizacional e institucional de determinados entes sociais, representar riscos não previstos à garantia fundamental de acesso à justiça? Uma triagem criteriosa de conflitos,

¹⁴³ NOVAIS, Jorge Reis. op. cit. p. 574.

¹⁴⁴ CAPPELLETTI, Mauro. *Et al. Op. cit.*, 1988, p. 11-12.

que traga luz sobre os métodos e os correlacione com as aptidões para solucionar cada conflito, certamente auxiliará a efetividade da desjudicialização.

Com tais questionamentos em mente, podem ser traçadas as linhas fundamentais do panorama vindouro: é preciso chegar a uma nova forma de processualidade, que concretize o modelo constitucional de processo a partir das características de expansividade, variabilidade e perfectibilidade. A ampliação da fronteira do acesso à justiça é uma realidade possível e alcançável (porém construída paulatinamente, forjada na colisão de direitos e interesses legítimos e, por vezes, ilegítimos¹⁴⁵); mas essa realidade deve encontrar espaço dentro dos limites constitucionais, inclusive observando-se o devido processo (*due process of law*) e demais valores constitucionais processuais.

Outro aspecto fundamental que se deve ter em conta, e que deve direcionar as ações e projetos da presente análise, é a identificação do fundamento primeiro da desjudicialização. Conquanto a desjudicialização possa engendrar efeitos quantitativos de redução de conflitos, seu viés qualitativo de tratá-los segundo suas peculiaridades (e ao levá-las em conta, melhorar a instrumentalidade processual) é a característica de maior relevo quando se está a perquirir uma nova processualidade. Ou seja, o impacto quantitativo (menor número de processos em tramitação) é uma boa consequência, mas a principal contribuição deve ser o desenvolvimento de uma cultura social de pacificação dos próprios conflitos observando-se a processualidade do modelo constitucional de processo, a partir de um procedimento do qual as partes saiam efetivamente conscientes e, na medida do possível, satisfeitas.

Nessa toada, a partir da análise do direito subjetivo à justiça e não necessariamente ao judiciário (artigo 5º, inciso XXXV da Constituição), há de se dedicar continuamente a perquirir quais seriam os elementos inexoráveis ao núcleo essencial (ou núcleo duro) do âmbito de proteção dessa norma – a fim de preservá-lo – e em relação aos demais elementos não-essenciais promover uma flexibilização que otimize a própria garantia do acesso à justiça.

2. O MODELO CONSTITUCIONAL DE PROCESSO (PROCESSO JUSTO) NO TRAJETO DE DESJUDICIALIZAÇÃO. A PROCESSUALIDADE A PARTIR DO CONFLITO (INFLUXO SOCIAL) E CONFORME A CONSTITUIÇÃO (INFLUXO NORMATIVO)

¹⁴⁵ Pretensões ilegítimas ou violações de direitos podem servir de insumo para construção de mecanismos de perfectibilidade. Embora não desejáveis, deve-se aprender e aperfeiçoar a solução do conflito, mesmo quando os meios falharem nessa finalidade.

Até o fim dos anos de 1970, a expressão “acesso à justiça” carregava consigo a ideia – infelizmente restritiva – de que a solução de conflitos se daria unicamente por intermédio de instituições *governamentais* ou *estatais*, concepção que em grande parte pode ser imputada ao racional técnico e epistemológico herdado da fase científica¹⁴⁶ do Direito Processual que vigorou desde o século XIX. Vigorou, durante considerável espaço de tempo, o dogma da irrelevância da vontade das partes para a produção de efeitos no ato processual, conforme apontam Juliana Cordeiro de Faria e Edgard Audomar Marx Neto¹⁴⁷.

Ocorre que, por obra dos estudos denominados de *Projeto Florença* – coordenado por Cappelletti¹⁴⁸ – abriu-se o horizonte para vislumbrar (ou mais precisamente, resgatar) as modalidades de obtenção de justiça em *diversos arranjos institucionais*, ampliando-se o leque de “acessos” outrora existentes e lançando as bases de profundas transformações nos estudos e institutos dedicados ao tema, bem como no próprio Direito Processual Civil contemporâneo.

Como se sabe, na estruturação formulada por Cappelletti.¹⁴⁹ a primeira onda de Acesso à Justiça correspondeu à reforma de instituições para o provimento de serviços legais a hipossuficientes; a segunda onda buscou ampliar a representatividade dos interesses coletivos ou difusos, tais como aqueles de consumidores e ambientais. Já a terceira e última¹⁵⁰ onda de acesso à justiça, a qual mais interessa para os fins do presente estudo, consistiu na mudança de foco das formas tradicionais e dos procedimentos judiciais para a diversidade de *instituições de*

¹⁴⁶ Cf. CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. Evolución de la doctrina procesal. In: CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. *Estudios de teoría general e historia del proceso*. (1945-1972). México: UNAM, 1974, p. 303; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Hector Fix-Zamudio y el origen científico del derecho procesal constitucional (1928-1956). MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. LARREA, Arturo Zaldivar Lelo de (coord.). *La ciencia del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México: Marcial Pons, 2008.

¹⁴⁷ FARIA, Juliana Cordeiro. NETO, Edgard Audomar Marx. Negócios jurídicos processuais unilaterais? In. *Coleção Grandes Temas do Novo CPC: Negócios Processuais*. Coord. Antonio do Passo Cabral e Pedro Henrique Nogueira. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 111 e segs.

¹⁴⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

¹⁴⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *op. cit.* 1988

¹⁵⁰ Kim Economides, que integrou o grupo de estudos de Cappelletti, defende existência de uma suposta quarta onda. Embora não compartilhemos integralmente da visão do autor convém citá-lo para avaliação do leitor: é possível “ (...) identificar uma quarta, e talvez última, onda do movimento de acesso à justiça: o acesso dos operadores do direito (inclusive dos que trabalham no sistema judicial) à justiça. Dentro da consciência da profissão jurídica existe um paradoxo curioso, quase invisível: como os advogados, que diariamente administram justiça, percebem e têm, eles mesmos, “acesso à justiça”? A experiência quotidiana dos advogados e a proximidade da Justiça cegam a profissão jurídica em relação a concepções mais profundas de justiça (interna ou social) e, consequentemente, fazem com que a profissão ignore a relação entre justiça civil e justiça cívica. Nossa “quarta onda” expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico. O problema atual não é, simplesmente, medir o acesso dos cidadãos à justiça, lançando mão, por exemplo, do mapeamento de espaços na oferta dos serviços jurídicos, mas, antes, abrir novas perspectivas na definição da própria justiça. In: ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 72-73.

processamento de disputas, o que constituiria como alternativas menos formais para tratamento de conflitos.^{151 152}

O movimento de **Acesso à Justiça**, tal como o concebemos hodiernamente e como relata Galanter, constitui um conjunto de *trigêmeos intelectuais*, ao lado dos **Meios Alternativos de Solução de Conflitos** (*Alternative Dispute Resolution*) e da **Perspectiva do Conflito nos Estudos Jurídicos**¹⁵³, os quais, muito embora tenham nascido juntos, caminharam em diferentes direções e amadureceram em ambientes bastante diversos¹⁵⁴.

A facilitação do acesso ao Judiciário implicou num acréscimo quantitativo de demandas, fenômeno conhecido como expansão da litigiosidade contida. Tal acréscimo, contudo, ao esbarrar nos limites contingenciais de orçamento e de recursos humanos dos Tribunais, cuja escassez leva ao prolongamento cada vez maior do tempo de tramitação dos processos, deflagrou (ainda que não exclusivamente) a necessidade da promoção dos meios alternativos de solução de conflitos¹⁵⁵. O termo Meios Alternativos de Solução de Conflitos (doravante denominados MASC's), por seu turno, derivou da expressão em inglês *Alternative Dispute Resolution* (ADR)¹⁵⁶ mais recentemente denominada *Appropriate Dispute Resolution*¹⁵⁷, e consistem em modos de solucionar conflitos que não envolvam necessariamente a judicialização (de início, sua concepção envolvia evitar o processo judicial, daí nomear-se como *alternativo*) incluindo-se, mas sem se limitar, a arbitragem, mediação, negociação, conciliação e avaliação neutra prévia (do inglês “*early neutral evaluation*”).¹⁵⁸

¹⁵¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *op. cit.* p. 67

¹⁵² Não se ignora a importância histórica do “formalismo” na concretização de direitos, sobretudo os direitos de cunho processual. Para uma crítica ao eventual excesso de informalismo confira-se ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 72-73: “Mas estas reformas da “terceira onda” promovem o “acesso à justiça” ou o “acesso à paz”? Na minha opinião, a resolução de disputas não pode ser necessariamente equiparada ao acesso à justiça, pois existe o perigo de serem oferecidas aos cidadãos soluções pacíficas, possivelmente até soluções com as quais possam ficar extremamente contentes e felizes, que, no entanto, permanecem aquém do resultado passível de ser obtido caso os direitos legais fossem exercidos por intermédio do sistema judiciário formal. Há, portanto, um perigo real nessa ubíqua tendência para o informalismo judicial, atualmente em voga, de se negar muito dos valores, da importância e da significação histórica do formalismo da justiça”

¹⁵³ Embora no texto original o vocábulo seja “disputes”, preferiu-se para fins deste trabalho utilizar o termo conflito e não disputa, por ser mais familiarizado com o idioma nacional.

¹⁵⁴ GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

¹⁵⁵ Ao menos do ponto de vista quantitativo do acesso à justiça.

¹⁵⁶ De nomenclatura discutível e já aprimorada, como abordamos em outros pontos deste estudo.

¹⁵⁷ DAVIS, M. Albie; GADLIN, Howard. Mediator Gains Trust the Olde-Fashioned Way – We earn it! *Negotiation Journal*, Vol. 4, Issue 1 (January 1988), pp. 55-62. Disponível em: < <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1988.tb00446.x>> Acessado em: 03.10.2021 às 9:50

¹⁵⁸ CORNELL LAW SCHOOL. *Alternative dispute resolution*. Disponível em: < https://www.law.cornell.edu/wex/alternative_dispute_resolution>. Acesso em: 15.01.2020.

Embora sua origem tenha se vinculado à ideia de alternatividade à adjudicação, convém frisar que, atualmente, esses meios são legalmente incentivados, inclusive, no âmbito dos processos judiciais. Encontra-se, por exemplo, estruturado como política pública nacional a partir da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e positivado no Código de Processo Civil de 2015 que dispõe que o “Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”¹⁵⁹ e que a “conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”¹⁶⁰. No mesmo ano de 2015, aliás foram aprovadas a primeira lei específica de mediação (Lei 13.140) e a reforma da lei de arbitragem (Lei 13.129, que atualizou a Lei 9.307/1996)

Já a “**Perspectiva do Conflito nos Estudos Jurídicos**” (PCEJ) consistiu no conjunto de trabalhos que sustenta que o estudo do Direito deve focar na construção de solução dos conflitos tanto quanto nas normas e no Judiciário,¹⁶¹ pois, afinal, a adjudicação é apenas uma das formas com a qual a sociedade os soluciona, e nem é a mais frequente. Analogicamente, o conflito seria como a *Esfinge de Tebas*, que pede para ser *decifrado*. O referido movimento distribui e qualifica o conflito em uma figura piramidal para demonstrar que a quantidade de lesões e/ou conflitos ocorridas no mundo dos fatos é significativamente superior àquelas lesões ou conflitos que demandam intervenção do Estado-Juiz.

Conforme se depreende da figura abaixo, diferenciam-se, neste contexto, as lesões *ocorridas* (na larga base da pirâmide), daquelas lesões *percebidas* pelos sujeitos de direito e, sucessivamente, daquelas lesões *imputadas* a algum agente responsável, e daquelas lesões efetivamente *reivindicadas*, as quais, quando resistidas, se tornam *lides* no sentido carneluttiano¹⁶² conhecido entre processualistas:

¹⁵⁹ Código de Processo Civil, artigo 3º, § 2º.

¹⁶⁰ Código de Processo Civil brasileiro, artigo 3º, § 3º.

¹⁶¹ ABEL, Richard L. A comparative theory of dispute institutions in Society. *Law & Soc’y Rev*, 217, 1974.; NADER, Laura; TODD JR., Nader (Eds.). The disputing process. *Law & Soc’y Ver*, 9, 1978.; CARTWRIGHT, Bliss. Conclusion dispute and reported cases. *Law & Soc’y Rev*. 163, 1975.; CARTWRIGHT, Bliss et al. Introduction: litigation and dispute processing. *Law & Soc’y Rev*, 5, 1974.

¹⁶² Para Lúcio Delfino, baseado em Carnelutti, “a insatisfação é um estado de espírito; caracteriza-se pelo descontentamento interiorizado surgido de situações contrárias aos interesses, sejam eles quais forem. Não há, aqui, materialização em ações. Já a pretensão é a própria materialização ou exteriorização de um desejo destinado a satisfação de interesses” DELFINO, Lúcio. Insatisfações, lides, pretensões e resistências. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1549, 28 set. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10460>. Acesso em: 19 jan. 2020. Para Carnelutti, “a pretensão é um ato não um poder; é algo que alguém faz, não que alguém tem; uma manifestação, não uma superioridade de tal vontade.” CARNELUTTI, Francesco. *Instituições do processo civil*. vol. I. Tradução de Adrián Sotero De Witt Batista. Campinas : Servanda, 1999., p. 80.



Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir do artigo de GALANTER¹⁶³.

A partir dessa perspectiva, é fácil constatar a superação de uma visão preponderantemente estatal e adjudicatória no contexto de pacificação social: o Poder Judiciário, embora ostente papel relevante e essencial na solução de conflitos, desenvolve papel inequivocamente subsidiário nesse mister e não representa a *única* nem a *maior* parcela dessa missão. Galanter, inclusive, destacava - já em 1989 - que o movimento de ADR's passou a demonstrar que o Judiciário estatal é parte de um ecossistema no qual vários institutos de solução de conflitos integram e afetam uns aos outros¹⁶⁴.

O modelo de pirâmide da perspectiva do conflito escancarou, assim, as múltiplas possibilidades de desconexão entre os estágios do conflito e a cultura de adjudicação¹⁶⁵ e demonstrou que os sistemas legais da maioria das democracias modernas promete muito mais do que entrega em sede de resultados na tutela de proteção de direitos, pois são estruturados de tal modo que se todos os cidadãos com uma demanda legítima o invocassem, o sistema entraria em colapso.¹⁶⁶ É como se, surpreendentemente e inconscientemente, o sistema adjudicatório-estatal fosse estruturado para ser utilizado o mínimo possível ou pelo menor número de sujeitos possíveis, sob pena de ruir.

Essa diretriz de acesso à justiça, mais ampla e estudada a partir da perspectiva do conflito nos estudos jurídicos, de certo modo, restaura uma verdade histórica que consiste no fato de que a jurisdição nunca foi efetivamente monopolizada pelo Estado, tantos e diversos

¹⁶³ GALANTER, Marc. *op. cit.*, 2015.

¹⁶⁴ GALANTER, Marc. Compared to What - Assessing the Quality of Dispute Processing, 66 Denv. U. L. Rev. xi (1989).

¹⁶⁵ GALANTER, Marc. *op. cit.*, 2015.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

foram, ao longo do tempo, os meios e os agentes credenciados a prevenir e/ou resolver os conflitos deflagrados no seio da coletividade, como sugere Mancuso.¹⁶⁷

Ironicamente, a viabilidade de um sistema preponderantemente estatal e adjudicatório de solução de conflitos dependeria da apatia, da ignorância, das barreiras culturais e dos custos que inibem a percepção e o reconhecimento de direitos, como bem observa Galanter.¹⁶⁸ Ocorre que a viabilidade de tal sistema poderia ser aperfeiçoado tanto pela eficácia dissuasória das regras implantadas (sem necessidade de implementação forçada de direitos)¹⁶⁹ como pela disponibilidade de foros menos formais para ações legais (*legal action*), como defendido – entre outros – por Galanter¹⁷⁰ e Sander¹⁷¹.

Nessa perspectiva, ganha relevância pensar a Processualidade como um *contínuo patrimônio* da sociedade, um *ferramental* na solução de seus conflitos, uma teoria particular de processo¹⁷² para os estados democráticos de Direito, fundada na Constituição e que consagram direitos fundamentais, e não apenas como método técnico a ser pensado à luz da realidade estrita do poder Judiciário ou do Estado. Afinal, tal como já sustentado, processualidade não se confunde com jurisdicionalidade.¹⁷³

Mesmo quando articuladas, na esteira dos ensinamentos de Didier, as teorias que tentam explicar o fenômeno jurídico do “processo” seja pelo que ele *é* (ato jurídico complexo¹⁷⁴), pelo que ele *gera* (relações jurídicas¹⁷⁵ entre os sujeitos processuais) e *para que ele serve* (produção

¹⁶⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 365.

¹⁶⁸ GALANTER, Marc. *op. cit.*

¹⁶⁹ Não se pode deixar de registrar que numa sociedade de massas, a fiscalização do respeito aos direitos e a adoção de medidas administrativas, regulatórias e pré-judiciais são essenciais para o equilíbrio do sistema, visto que o ritmo de geração de conflitos em tais sociedades é incompatível com a capacidade de resolução pelo Judiciário.

¹⁷⁰ GALANTER, Marc. *op. cit.*

¹⁷¹ SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*. Eagan: West Publishing Company, 1976.

¹⁷² DIDIER JR. Fredie, Teoria geral... *Op. Cit.* pág. 98

¹⁷³ PEREIRA, Matheus Costa. Processualidade, jurisdicionalidade e procedimentalidade (I): algumas reflexões sobre as origens da ciência processual e do paradigma instrumentalista. Empório do Direito Coluna Garantismo Processual. Disponível em:

<https://www.academia.edu/38546178/Processualidade_jurisdicionalidade_e_procedimentalidade_I_algumas_reflex%C3%B5es_sobre_as_origens_da_ci%C3%Aancia_processual_e_do_paradigma_instrumentalista>

Acessado em 16.11.2019

¹⁷⁴ O procedimento seria gênero, do qual o processo seria uma espécie; o processo seria o procedimento estruturado em contraditório. Cf. FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*. 8ª. Ed. Milão: CEDAM, 1996, p. 9-10; GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide, 2001, p. 68-69 e 102-103; NUNES, Dierle José Coelho. *Processo Jurisdicional democrático*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 207.

¹⁷⁵ BÜLOW, Oskar. *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*. Miguel Angel Rosas Lichtscheim (trad.) Buenos Aires:EJEA, 1964, p. 1-4; CARNELUTTI, Francesco. *Diritto e processo*. Napoli: Morano, 1958, n. 20, p. 35; MONACCANI, Luigi. *Azione e Legittimazione*. Milano: Giuffrè, 1951, p. 46; GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, v. 1, p. 251.

de norma jurídica¹⁷⁶), ainda se vislumbra espaço científico para enfrentar e desenvolver o conceito de Processualidade visto não ser ela ato, nem relação, nem norma produzida.

Como fator adicional à insuficiência do modelo preponderantemente adjudicatório e estatal, acresça-se o fato de que os conceitos de justiça e injustiça são fluídos, não constituindo um jogo de soma zero, como explica Galanter¹⁷⁷. Para este autor, justiça não é estável e pré-determinada, mas sim fluída, em movimento e inexoravelmente instável:

(...) Não há uma soma fixa de injustiça no mundo que é reduzida a cada obtenção de justiça. A esfera da injustiça percebida se expande dinamicamente com o crescimento do conhecimento humano, com os avanços da viabilidade técnica e os crescentes anseios de amenidade e segurança (...) (g.n)

Para o referido autor,¹⁷⁸ quanto mais soluções de problemas puderem ser inventadas e realizadas pelo ser humano, mais a linha entre o infortúnio (que seria inevitável) e a injustiça (que poderia ser evitada) se modifica. Por exemplo, se, anteriormente, a existência de uma doença incurável era um infortúnio inalterável, hoje, uma percepção de insuficiente esforço na busca por uma cura ou na distribuição de medicamentos pode fazer surgir uma queixa de injustiça e, logo, o domínio da injustiça acaba por ser alargado. E o Estado-Juiz dificilmente conseguirá acompanhar – e custear – o ritmo e a intensidade de geração dessas novas percepção de injustiças e, portanto, de potenciais conflitos.

Daí a importância de capacitar a sociedade, em seus diversos nichos e estruturas, para resolver seus conflitos a partir de um modelo constitucional de processo e de pensar uma processualidade como patrimônio e ferramenta culturais e sociais a fim de contribuir com arcabouço garantístico ao fenômeno da desjudicialização, observando-se as diretrizes preconizadas pelo modelo constitucional de processo (variabilidade, perfectibilidade e expansividade). Seria, por assim dizer, um direito fundamental à processualização, um dever de garantia, que perpassa todos os direitos fundamentais, consubstancia fundamento para o reconhecimento da progressiva processualização das ações e prestações estatais.¹⁷⁹

¹⁷⁶ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª. Ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 80;

¹⁷⁷ GALANTER, Marc. *op. cit.*

¹⁷⁸ GALANTER, Marc. *op. cit.*

¹⁷⁹ DANTAS, Miguel Calmon. *Direito Fundamental à processualização. Constituição e processo*. Luiz Manoel Gomes Jr., Kuiz Rodrigues Wambier e Fredie Didier Jr (org.). Salvador: Editora JusPodivm, 2007, p. 418. Cf. ainda, do mesmo autor, a tese “Direito Fundamental ao Máximo Existencial” apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8703/2/MIGUEL%20CALMON%20DANTAS%20-%20V.%202%20-%20TESE.pdf> Acessado em: 20/05/2022

Muito embora a relação jurídica processual tradicional não esteja estruturada a partir do pilar da autonomia da vontade, mas sim – na visão de Cordeiro de Faria e Neto¹⁸⁰ – da autoridade do Estado que assim define o modo de ser em abstrato do processo, isto é, do método para o exercício de uma atividade pública, não significa dizer que inexista dialética, a qual se caracteriza por “uma tensão permanente entre o modo privado e o modo estatal de criação do Direito (...) [de modo que a] relação entre a autonomia privada e a heteronomia pública pode entender-se de um modo predominantemente privado ou predominantemente público”¹⁸¹. Destarte, urge pensar e estruturar os fundamentos conceituais e operativos da processualidade para além da jurisdicionalidade, ainda que não haja concordância sobre a rigidez e a funcionalidade propostas.

Conforme instiga Humberto Ávila¹⁸², a Ciência do Direito pode readquirir foros de reconfigurada cientificidade na medida em que não se limite a reescrever sentidos, mas também *reconstruir significações* e adscrever sentidos, com intersubjetividade discursiva, limitada pelos sentidos mínimos dos dispositivos e pela coerência sistemática. Este é um dos desafios que se impõe à Processualidade na efetiva solução ou transformação de conflitos.

2.1 O modelo constitucional de processo como premissa da processualidade estruturante dos diversos meios de solução de conflitos. Instrumentalidade metodológica de Carlos Alberto Salles e Ada Pellegrini Grinover como horizonte metodológico.

Não há dúvida de que, no paradigma¹⁸³ atualmente vigente, a Constituição é filtro¹⁸⁴ por meio do qual se condiciona a validade de todo o ordenamento jurídico-social. Nessa perspectiva, embora a constitucionalização das normas infraconstitucionais não signifique a “inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios”¹⁸⁵, preconiza-se a

¹⁸⁰ FARIA, Juliana Cordeiro. NETO, Edgard Audomar Marx. *Op. Cit.*

¹⁸¹ VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Teoria Geral do Direito Civil*. 8.ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 372.

¹⁸² Em prefácio da obra de DIDIER JR., Fredie. *Teoria geral do processo, essa desconhecida*. 5ª. Ed. Salvador: Juspodivm, 2020

¹⁸³ Convém destacar para o leitor as nuances que envolvem o conceito de paradigma, eis que para alguns (KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.) este seria uma realização científica universalmente reconhecida (consenso) por determinada comunidade que, durante certo tempo e em certo contexto, fornece problemas e soluções modelares; ao passo que, para outros, a ideia de paradigma não se limita a ocorrência de consensos, visto que estes são cada vez mais difíceis nas sociedades plurais contemporâneas. (HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, v II*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 129).

¹⁸⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. *Filragem constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 1999.

¹⁸⁵ BARROSO, Luis Roberto. Prefácio: O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses*

reinterpretação dos institutos ordinários sob a ótica constitucional, de modo que toda a atividade jurídica seja exercida à luz da Constituição e passada pelo seu crivo¹⁸⁶.

E o Direito Processual Civil, obviamente, também vivenciou tal influxo.

Conforme apontado anteriormente, e calcado no escólio de Andolina e Vignera¹⁸⁷, o modelo constitucional de processo é um esquema geral de processo, que detém três características estruturantes: **expansividade**, **variabilidade** e **perfectibilidade**. A expansividade assegura a idoneidade para que a norma processual possa ser expandida para microssistemas específicos de processo, desde que mantenha a conformidade com o modelo geral. A variabilidade autoriza a especialização de determinados preceitos gerais para um determinado microssistema; e, por último, a perfectibilidade seria a capacidade de aperfeiçoamento do modelo geral por intermédio do processo legislativo.

Mas como definir qual seria a proposta ou o modelo geral? O que, afinal de contas, estaria garantido constitucionalmente como núcleo essencial de um devido processo e deveria ser projetado sobre todos os meios de solução de conflitos (desjudicializados ou não) para promoção e ampliação de acesso à justiça? Ora, a definição *apriorística* desse núcleo essencial é tarefa árdua, quiçá impossível e, conforme célebre manifestação do juiz Frankfurter¹⁸⁸ da Suprema Corte Norte-Americana é desnecessária:

(...) *due process* não pode ser aprisionado dentro dos traiçoeiros limites de uma fórmula... *due process* é produto da história, da razão, do fluxo das decisões passadas e da inabalável confiança na força da fé democrática que professamos. *Due process* não é um instrumento mecânico. Não é um padrão. É um processo. É um delicado processo de adaptação que inevitavelmente envolve o exercício de julgamento por aqueles a quem a Constituição confiou o desdobramento desse processo.

Ainda assim, na esteira do ensino sobre expansividade, variabilidade e perfectibilidade propostas por Andolina e Vignera, Abelha¹⁸⁹ sustenta que deve haver total observância dos meios de solução de conflitos aos ditames constitucionais formais e substanciais. **Logo, sendo o devido processo legal a raiz de todos os demais princípios estruturantes** do exercício da função jurisdicional, tem-se que os postulados constitucionais da isonomia, contraditório,

privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 3. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 11.

¹⁸⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra; Almedina, 1991, p. 45.

¹⁸⁷ ANDOLINA, Italo; VIGNERA, Giuseppe. *I fondamenti costituzionale della giustizia civile: il modello costituzionale del proceso civile italiano*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 1997, p. 09-10

¹⁸⁸ FRANKFURTER, Felix. O Governo da lei. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*. v. 54, n. 169, p. 68-76, jan./fev., 1957.

¹⁸⁹ ABELHA, Marcelo. *Processo civil ambiental*. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 94

ampla defesa, imparcialidade do juiz, acesso à prova, juiz natural, duração razoável do processo etc., nada mais são do que desdobramentos do “devido processo legal”, que, quando exercitados no processo, culminam no que se chama de “processo justo ou tutela jurisdicional justa”. Portanto, justa seria a tutela jurisdicional que consegue pôr em prática todos os princípios e regras derivados do devido processo legal, com o adequado equilíbrio entre estes, de forma a alcançar um resultado que possa ser tido como “justo”.¹⁹⁰

Como o vocábulo “justiça” evoca inexoravelmente sentidos subjetivos, e a palavra “processo” tradicionalmente vem sendo utilizada para nominar o procedimento em contraditório encerrado na jurisdicionalidade, preferimos denominar o *giusto proceso* como *processualidade adequada*.

A definição do modelo geral de processo constitucional ou do núcleo essencial da processualidade se dará não de maneira estática e apriorística, mas sim proveniente de um movimento “de dentro para fora”¹⁹¹ da própria garantia constitucional e sempre levando em consideração as peculiaridades do conflito no qual se insere. Isso nada mais é do que o Processo se conectar com os diversos segmentos, estruturas sociais, nuances do conflito e seus impactos sobre o indivíduo e a sociedade de modo a prover soluções mais adequadas possível, por intermédio desta “integração da realidade”¹⁹², como diria Häberle.

Para Häberle – autor do célebre conceito de *sociedade aberta dos intérpretes da constituição*¹⁹³ – o destinatário da norma é (ou deveria ser) participante ativo do processo hermenêutico, pois, quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos cointerpretá-la.¹⁹⁴ A realidade teria papel importante, inclusive, na definição do núcleo essencial do direito fundamental. Definir, por exemplo, quais seriam os limites entre o que pode ser objeto ou não de variabilidade em cada meio de solução de conflito é assunto complexo e controvertido¹⁹⁵

¹⁹⁰MITIDIERO, Daniel. O direito fundamental ao processo justo. Disponível em: <http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20130419164953.pdf>. Acessado em 10/02/2016. ZANETI, Hermes. A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

¹⁹¹HÄBERLE, Peter. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003

¹⁹²HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. In DPU nº 60 – Nov-Dez/2014 – Assunto Especial – Textos Clássicos. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>> Acessado em: 26.10.2019.

¹⁹³HÄBERLE, Peter. *op. cit.* 2014.

¹⁹⁴*Ibidem*.

¹⁹⁵ Procurando apresentar uma resposta a esse questionamento, diversas são as teorias existentes. A princípio, podemos apresentar as teorias **generalistas e individualizadoras**. A grande questão debatida por essas teorias está relacionada à discussão sobre se o conteúdo essencial dos direitos fundamentais os resguarda de forma genérica ou cada um dos direitos isoladamente considerados. Para os generalistas, não importa que uma lei venha a atingir a essência de um direito fundamental considerado individualmente, desde que subsista o próprio sistema dos direitos fundamentais, sistema esse materializado pela dignidade da pessoa humana. De outro lado, encontram-se os individualistas, para quem o conteúdo essencial de um direito fundamental é expressão específica de um

entre constitucionalistas e filósofos do Direito, havendo quem defenda que as limitações ao núcleo essencial de uma garantia devem partir “de dentro” dela própria e lhe são intrínsecos (teoria interna¹⁹⁶) e outros que defendem que as limitações ao núcleo essencial de um direito fundamental venham da colisão com outros direitos (teoria externa¹⁹⁷) e de uma atividade de ponderação e sopesamento. No caso do presente estudo, independentemente da forma de se abordar a questão e de eventuais condicionantes que *a priori* poderiam transparecer limitação ao judiciário, cumpre frisar que o objetivo é (e deve ser) expandir soluções de justiça com uma processualidade adequada.

Häberle¹⁹⁸ – embora se filie à teoria interna que defende que as limitações devem partir de dentro do próprio direito fundamental e lhe são intrínsecas – parece conjugar elementos interessantes de ambas as teorias, motivo pelo qual convém trazer seu pensamento a lume para reflexão de como o núcleo essencial do devido processo implica na variabilidade do meio de solução de conflito. Para o autor, conquanto os direitos fundamentais sejam expressões de “valores supremos” do *status libertatis*, eles são atualizáveis ao longo do tempo¹⁹⁹. Não só os direitos fundamentais em seu conteúdo sofrem modificações, mas também seu núcleo essencial²⁰⁰, sendo tais mudanças não apenas necessárias, como obrigatórias, pois sem elas uma Constituição correria o risco de perder validade de seus conteúdos essenciais em decorrência

concreto direito fundamental. Com o mesmo objetivo, delimitar o que vem a ser o núcleo essencial dos direitos fundamentais, existem ainda as **teorias objetiva e subjetiva**. A questão discutida por essas teorias restringe-se a esclarecer se o conteúdo essencial dos direitos fundamentais se destina a proteger esse direito como uma posição pessoal (direito subjetivo concreto de cada pessoa singular) ou se apenas busca tutelar a norma consagradora desse direito (como instituição jurídica abstrata). Para os adeptos da concepção objetiva, o conteúdo essencial dos direitos fundamentais servirá para tutelar tal direito como instituto jurídico. Assim, somente quando este instituto jurídico estiver sendo inobservado é que haverá ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental. Os partidários da corrente subjetiva entendem que o núcleo essencial dos direitos fundamentais deve resguardar, sobretudo, os direitos fundamentais como posições jurídicas das pessoas. Nesse sentido, tem se posicionado a jurisprudência presente do Tribunal Constitucional Federal Alemão e a doutrina majoritária. As **teorias absolutas e relativas** também apresentam suas propostas sobre o tema. Para as teorias absolutas, o conteúdo essencial consistiria num núcleo fundamental, determinável em abstracto, próprio de cada direito e que seria, por isso, intocável. Referir-se-ia a um espaço de maior intensidade valorativa (o coração do direito) que não poderia ser afetado sob pena de o direito deixar realmente de existir. Para as teorias relativas, o núcleo essencial de um determinado direito fundamental só poderia ser determinado à luz do direito restringido, levando-se em consideração o caso concreto, haja vista que, em razão das circunstâncias consideradas diante do caso concreto, é que se poderá verificar se eventual restrição realizada seria capaz de violar a essência do direito fundamental restringido. CHEQUER, Cláudio. *O princípio da proteção ao núcleo essencial do Direito Fundamental no Direito Brasileiro (aplicação e delimitação)*. in Carta Forense Disponível em: <<http://www.carteforense.com.br/conteudo/artigos/o-principio-da-protecao-ao-nucleo-essencial-do-direito-fundamental-no-direito-brasileiro-aplicacao-e-delimitacao/10163>> Acessado em: 31.12.2019.

¹⁹⁶ HÄBERLE, Peter. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003

¹⁹⁷ ALEXY, Robert. *Derechos Fundamentales y Estado Constitucional Democrático*. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

¹⁹⁸ HÄBERLE, Peter. *op. cit.*

¹⁹⁹ HÄBERLE, Peter. *op. cit.* p. 7

²⁰⁰ HÄBERLE, Peter. *op. cit.* pp. 203/204

da sua incompatibilidade com a atualização social dos valores.²⁰¹ Logo, trabalhar e transformar o conflito antes de sua chegada ao judiciário, é expandir a justiça e não limitá-la; implantar novos meios tecnológicos²⁰² que ampliem a porta de entrada, eliminem ou minimizem tempos mortos do processo e facilitam a interação dos sujeitos processuais, é expandir a justiça e não limitá-la; formatar as condicionantes prévias para o adequado e efetivo exercício do direito fundamental, é expandi-lo e não inviabilizá-lo.

Nessa perspectiva, a vinculação dos direitos à realidade social garantiria a correlação desta com o dever ser, o que possibilitaria ao direito fundamental estar em permanente atualização²⁰³, visando sua expansão. E essa conexão-expansiva com a realidade se daria através das conformações do exercício do direito fundamental, obviamente, por intermédio de pressupostos legítimos e cientificamente testáveis tais como o interesse de agir, necessidade e utilidade, adequação do procedimento, que pode ser judicial ou extrajudicial, e outros conceitos processualmente construídos ao longo da história. Na visão de Häberle, as limitações, ao contrário de restringirem as liberdades individuais, proporcionariam substrato de realidade social,²⁰⁴ pois o abuso da liberdade e a sua falta de limitação implicaria na falta de igualdade entre os cidadãos. Sucede que as eventuais “restrições” são conformações e determinações do direito que devem ocorrer – na visão do autor – a partir de sua essência (de dentro para fora).²⁰⁵ Assim, a limitação serve também ao titular do direito limitado, já que pretende o exercício “correto” do direito em benefício da comunidade e, por isso, da manifestação individual da

²⁰¹ É preciso olhar o direito fundamental de acesso à justiça e a um devido processo legal através dessa perspectiva, visando evitar que essas garantias constitucionais percam validade por incompatibilidade de atualização social. Nessa perspectiva, ainda que se tenha de limitar ou restringir certas formalidades, até então existentes no processo judicial para garantir uma maior ampliação do acesso à justiça através dos métodos alternativos isso é uma forma dar efetividade e substrato de realidade social à própria garantia de acesso à justiça.

²⁰² Atendendo-se para a necessária inclusão digital, face ao analfabetismo geral e funcional infelizmente ainda existente no país e que dificulta, e por vezes, impede o exercício de direitos e do acesso à justiça. RODRIGUES MOREIRA, Tássia; GOETTEMS DOS SANTOS, Karinne Emanoela. Acesso à Justiça e Tecnologia. *Revista Em Tempo*, v. 20, n. 1, nov. 2020. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3259>>. Acesso em: 12 mar. 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v20i1.3259>. SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à justiça no Brasil. *Rev. Fac. Direito UFMG. Belo Horizonte*, n. 72, pp. 219/257, jan./jun. 2018. NUNES, Dierle. Inteligência artificial e direito processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. *Revista de Processo*. V. 285, n. 2018, p. 421-447, 2018. NUNES, Dierle. Jurimetria e tecnologia: diálogos essenciais com o direito processual. *Revista de Processo*. V. 299, n. 2020, p.407-450,2020. PIMENTEL, Alexandre Freire; MEDEIROS, Pablo. Diagnóstico empírico sobre a inclusão digital dos vulneráveis cibernéticos no sistema de processo eletrônico (PJe). *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 13-32, out/dez.2017.

²⁰³ *Ibidem*. p. 50

²⁰⁴ *Ibidem*. pp. 116-120

²⁰⁵ Häberle rejeita limitações vindas “de fora” por acreditar que é a partir da essência do direito fundamental que se deve fixar as restrições. HÄBERLE, Peter. *op. cit.*, 2003., pp. 128/129.

personalidade em consonância com o todo social (...) pois “oferece ao indivíduo o acesso ao parâmetro vigente de valores”²⁰⁶.

Os direitos fundamentais seriam condicionados pela comunidade, e vice-versa, sendo também imprescindíveis para a existência dessa.²⁰⁷ A partir da concepção da dúplici dimensão dos direitos fundamentais (individual/subjetiva e institucional/objetiva) e o seu papel na vida social, o autor salienta a importância de o legislador “realizar” os direitos fundamentais.²⁰⁸ A sintonia plena entre o normativo e o real daria espaço ao que o autor denomina de “constituição viva”.

Diante do exposto, embora o conceito de devido processo (*due process*) não possa nem deva ser definido de forma apriorística, fato é que – *a partir do substrato da realidade de cada conflito* – ele deverá construir um leque de definições práticas, perpassando pelos princípios da Isonomia, do Contraditório Efetivo, da Ampla Defesa, da Imparcialidade do Terceiro (seja o meio de solução auto ou heterocompositivo), Direito à Prova quando aplicável, Duração Razoável do Processo de Solução a fim de prover a processualidade mais adequada possível.

É dizer-se, em linguagem processualista, que além da instrumentalidade finalística (no sentido de que o processo é instrumento de realização do direito material) há também de se falar em instrumentalidade metodológica, ou seja, parte-se da crise de direito material – ou seja, do conflito específico – para analisar (ou construir) a solução processual adequada. (...) ou seja, o método que parte do estudo do direito material para, a partir deste, remontar ou construir o fenômeno processo.²⁰⁹

Segundo o escólio de Grinover, a instrumentalidade do processo poderia ser desdobrada em duas espécies: *finalística* e já consagrada, no sentido de que o processo deve ser instrumento de atuação do direito material (embora com ele não se confunda); e *metodológica*, no sentido de que o processo deve ser estruturado a partir do estudo dos conflitos existentes na sociedade (individual ou coletiva), para que se obtenha a tutela jurisdicional (ou processual) adequada (ou seja, a resposta justa e alinhada com as pretensões das partes) e a tutela processual adequada só pode ser obtida por intermédio do procedimento adequado, ou seja o procedimento apropriado à solução de cada conflito surgido no plano sociológico. A diferenciação destacada por Ada Pellegrini foi suscitada por Carlos Alberto de Salles²¹⁰ para quem a instrumentalidade *per si* já

²⁰⁶ *Ibidem*. pp. 29-30

²⁰⁷ *Ibidem*. pp. 18

²⁰⁸ *Ibidem*. 115

²⁰⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade* (...) p. 14

²¹⁰ SALLES, Carlos Alberto de. A instrumentalidade metodológica do processo. Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira. Org. Adrian Simons, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Alvaro Pérez Ragoné, Paulo Henrique dos Santos Lucon. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, pág. 297.

representou uma revolução no Direito Processual na medida em que propõe um direcionamento do processo ao atendimento de escopos fundamentais aos quais ele deve estar dirigido e seu mérito reside em afirmar a necessidade de o processo orientar-se no sentido de sua efetividade. De fato, não se pode perder de vista (como norte orientativo e alvo normativo) as precisas lições de Dinamarco²¹¹ acerca dos escopos sociais, políticos e jurídico (no singular) da processualidade:

É vaga e pouco acrescenta ao conhecimento do processo a usual afirmação de que ele é um *instrumento*, enquanto não acompanhada da indicação dos objetivos a serem alcançados mediante o seu emprego. Todo instrumento, como tal, é meio; e todo meio só é tal e se legitima, em função dos fins a que se destina. O raciocínio teleológico há de incluir então, necessariamente, a fixação dos escopos do processo, ou seja, dos propósitos norteadores da sua instituição e das condutas dos agentes estatais que o utilizam. Assim é que se poderá conferir um conteúdo substancial a essa usual assertiva da doutrina, mediante a investigação do escopo, ou escopos em razão dos quais toda ordem jurídica inclui um sistema processual. (g.n)

Não menos preciso é o ensinamento do referido autor quando alerta para o necessário equilíbrio entre técnica (meio) e objetivo (fim), entre processo e direito material tutelado, entre judiciário (enquanto instituição-meio) e o desiderato último do Direito:

Tem-se por técnica a predisposição ordenada de meios destinados a obter certos resultados. Toda técnica, por isso, é eminentemente instrumental, no sentido de que só se justifica em razão da existência de alguma finalidade a cumprir e de que deve ser instituída e praticada com vistas à plena consecução da finalidade. Daí a ideia de que todo objetivo traçado sem o aporte de uma técnica destinada a proporcionar sua consecução é estéril; e é cega toda técnica construída sem a visão clara dos objetivos a serem atuados. (g.n)

Passados, então, mais de três décadas do lançamento do conceito²¹² faz-se necessário descer às entranhas do direito material - e mais às situações controvertidas reais e acrescidas de complexidade (*radicalização da instrumentalidade*) - alargando-se o plano de investigação do processualista, inclusive sobre fatores externos ao Direito, para obter-se uma resposta de maior especificidade²¹³. Isso somente se revela possível quando, rompendo-se com o caráter

²¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. Dinamarco, A instrumentalidade do processo, 10ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 181.

²¹² DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. Cit. pp. 273/274.

²¹³ Conforme ensino de CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002, pág. 89. “esse acréscimo pode ser interno ou externo ao sistema, vale dizer, a evolução de um sistema não depende apenas da complexidade do ambiente, mas também da complexidade interna do sistema. Evolução dos sistemas é a realização do potencial de aprendizagem dessa complexidade e de transformação das estruturas do sistema por meio da diferenciação daquelas três funções: variação, seleção e estabilização. No interior

transubstancial do processo, as formas já existentes de tutela processual deixam de ser o “ponto de partida” (de onde partem as perguntas) e passa a ser o “ponto de chegada”, após indagar à Esfinge do Conflito como solucioná-lo.

E, frise-se, não há nada de novo nisto; ao revés, trabalha-se sobre o ombro de gigantes²¹⁴, como o saudoso Barbosa Moreira, que já antevia esta necessidade quando afirmava que o *processo se avizinha do optimum na proporção em que tende a fazer coincidir a situação concreta com a situação abstrata prevista na regra jurídica material*²¹⁵.

Mais recentemente, também Marinoni²¹⁶ asseverou que as normas têm apenas sua “potencialidade descortinada” e que é apenas raciocinando a partir do que o processo “deve dar” aos direitos que é possível extrair das técnicas processuais a sua “máxima efetividade”; o raciocínio merece um complemento: a processualidade somente saberá dar a tutela concretamente adequada, se souber respeitar a Perspectiva do Conflito; não há como negar a importância de tal metodologia para enriquecer o leque de tutelas diferenciadas²¹⁷, sejam no judiciário ou fora dele.

É sobre este trabalho dos antepassados e sobre este leque infindo de variáveis conflituosas que as novas gerações de estudiosos do Processo poderão conferir cada vez mais concretude, cientificidade e operabilidade-expandida à justiça.

do sistema jurídico esses mecanismos podem ser identificados com a multiplicação de expectativas normativas conflitantes (variação); processo de decisão das expectativas admitidas no sistema (seleção); regulamentação e programação condicional das expectativas normativas válidas (estabilização)”

²¹⁴ A metáfora dos anões estarem sobre ombros de gigantes (em latim: *nanos gigantum humeris insidentes*) expressa o significado de “descobrir a verdade a partir das descobertas anteriores”. Esse conceito tem origem no século XII, e é atribuído a Bernardo de Chartres, mas seu uso mais conhecido procede de Isaac Newton, que escreveu em 1675: “Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes. https://pt.wikipedia.org/wiki/Sobre_os_ombros_de_gigantes”

²¹⁵ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *Temas de direito processual (segunda série)*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1988, p. 21

²¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela específica, 2ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 61

²¹⁷ No presente estudo percebe-se que, partindo-se do conceito de processualidade que extrapola a própria jurisdição, é - em tese - possível culminar em uma tutela diferenciada fora do Poder Judiciário. No sentido tradicional, contudo, Leciona Lucon: “A chamada tutela jurisdicional diferenciada tem sido já há algum tempo objeto de intensa discussão na doutrina. Entretanto, até o momento não existe um consenso acerca de seu conceito e limites. Sucintamente, dois são os significados da expressão. O primeiro deles entende ser tutela jurisdicional diferenciada aquela concedida nos processos dotados de especialidade procedimental, mas que propiciam o desenvolvimento de atividade cognitiva ampla e exauriente. O segundo significado liga o conceito de tutela jurisdicional diferenciada à gradação da atividade cognitiva. Assim, seria ela toda modalidade de tutela concedida a partir de uma cognição não exauriente e definitiva. Não obstante, nos dois significados constata-se um objetivo comum: procurar desenvolver formas de tutela jurisdicional tempestiva, que permitam a alteração de uma realidade no menor espaço de tempo e de maneira satisfatória ao titular de um direito, outorgando o bem da vida ou a situação jurídica desejada” In. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Considerações sobre a tutela jurisdicional adequada. *Temas Atuais das Tutelas Diferenciadas: estudos em homenagem ao professor Donald Armelin*. Saraiva: São Paulo, 2009, p. 647. Cf. ainda PISANI, Andrea Proto. *Appunti sulla giustizia civile*, Bari, Cacucci, 1982.

2.2 O modelo geral (ou núcleo essencial da processualidade) sobre a desjudicialização. Por uma instrumentalidade metodológica a partir da complexidade do conflito.

É nessa toada que se deve enxergar a garantia de acesso à justiça com lastro do devido processo²¹⁸, transbordando-se as garantias processuais de índole constitucional (devido ou *giusto*²¹⁹ processo) para todos os meios de solução de conflito, auto e heterocompositivos, quer sejam providos por instituições estatais, não-estatais ou em modelo híbrido. Não se poderia falar, por exemplo, em uma solução de conflito pela via arbitral que deixasse de observar o contraditório, a produção de prova ou a fundamentação das decisões; nem mesmo uma mediação cujo mediador não agisse com isonomia, fosse parcial ou tendencioso; ou, ainda, não se poderia conceber como adequada uma análise feita em uma agência reguladora, na Administração Pública ou em um Tribunal de Contas cuja composição de julgadores estivesse inclinada previamente para determinada solução (teoria da captura²²⁰), de modo a violar as garantias inafastáveis de um juiz natural.

Isso demonstra, de forma intuitiva e instintiva, que deve haver processualidade em quaisquer meios de solução de conflitos que envolvam terceiros, sejam eles estatais ou não²²¹. A despeito da pluralidade de concepções e subjetividades do Bem e do Justo – diferentes e,

²¹⁸ Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. "Os Passos da Hermenêutica: Da Hermenêutica à Hermenêutica Filosófica, da Hermenêutica Jurídica à Hermenêutica Constitucional e da Hermenêutica Constitucional à Hermenêutica Constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito". In: Bernardo Gonçalves Fernandes. (Org.). *Interpretação Constitucional: Reflexões sobre (a nova) Hermenêutica*. 01ed. Salvador: Jus Podivm, 2010, v. 01, p. 7 101; MENDES, Conrado Hubner. (2011). *Direito Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 1981; BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. *O devido processo legal nas demandas repetitivas*. Tese Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. *Súmulas, Praticidade e Justiça: Um olhar crítico sobre o direito sumular e a individualização do direito à luz do pensamento de Misabel de Abreu Machado Derzi*. In: COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Segurança Jurídica: Irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes*. Rio de Janeiro: Forense, 2012; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Teoria Discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais*. In: *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

²¹⁹ COMOGLIO, Luigi Paolo. *Garanzie costituzionali e 'giusto processo' (modelli a confronto)*. Revista de Direito Comparado, v. 2, n. 2, p. 263-264, Belo Horizonte: UFMG, mar./1998, trad. Marcelo Veiga Franco. TROCKER, Nicolò. *Il nuovo articolo 111 della costituzione e il 'giusto processo' in materia civile: profili generali*. Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, anno LV, n. 2, ano 55, p. 384, Milano: Giuffrè, 2001, trad. Marcelo Veiga Franco.

²²⁰ RAMALHO, Renato José Ramalho Alves. *O modelo regulatório do Brasil e a Teoria da Captura: desafios para a independência das agências reguladoras*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4413, 1 ago. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40743>. Acesso em: 24 out. 2021.

²²¹ Talvez não caiba falar em processualidade em meios autocompositivos em cujos atos dependam exclusivamente de atitudes das partes, e em cuja esfera íntima o direito não pode atuar (talvez apenas dissuadindo comportamentos cujas externalizações sejam antijurídicas).

muitas vezes, incompatíveis entre si²²² – há algo peculiar: a processualidade é o meio de viabilizar que as próprias partes em conflito (com atuação de um terceiro ou não) desenvolvam, lapidem e, quiçá, encontrem a máxima justiça possível para o caso concreto. Nas palavras do filósofo social Hampshire:²²³

[...] justiça em procedimento é um valor invariável, uma constante na natureza humana [...] Pode ser percebida em toda parte uma necessidade bem definida de procedimentos para resolução de conflitos, os quais podem substituir a força bruta, a dominação e a tirania (tradução nossa).

O referido autor resume a essência da prática de solução de conflitos no princípio *audi alteram partem* (ouvir o outro lado), ou seja, a ideia de um contraditório efetivo²²⁴, substancial e dinâmico²²⁵ que é condição *sine qua non* para obtenção de alguma justiça²²⁶ em qualquer sociedade plural e democrática. Em outras palavras, independentemente da formatação que se dê ao termo “justiça” em diversos contextos sociais no tempo e no espaço, o modo de se obtê-la perpassa invariavelmente por alguma técnica estruturada para ouvir ambas as partes e dissuadir a força bruta. Assim, independentemente de o meio de solução de conflitos ser estatal, privado ou do terceiro setor, de ser adjudicatório ou não²²⁷, a processualidade deverá estar presente a partir das peculiaridades do próprio conflito sem desviar-se do devido processo previsto na Constituição.

Em sua obra “Ensaio sobre a processualidade”, por exemplo, Grinover²²⁸ também defende a *construção* da ideia de *processualidade* a partir dos conflitos existentes na sociedade

²²² There will always be a plurality of different and incompatible conceptions of the good and there cannot be a single comprehensive and consistent theory of human virtue.(HAMPSHIRE, Stuart. *Justice is conflict*. Princeton University Press, 2000).

²²³ HAMPSHIRE, Stuart. *Justice is conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 34.

²²⁴ DUTRA, Victor Barbosa. *Op. Cit.* 2018.

²²⁵ THEODORO JUNIOR, Humberto. NUNES, Dierle. Uma dimensão que urge reconhecer ao contraditório no direito brasileiro: sua aplicação como garantia de influência, de não surpresa e de aproveitamento da atividade processual. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 168, fev./2009.

²²⁶ Não se pode olvidar dos diversos conceitos de justiça.

²²⁷ Aliás, há quem defenda, nessa perspectiva, uma teoria unitária de solução de conflitos. Richard Reuben, por exemplo, alerta que, sob o modelo tradicional, a resolução de disputas civis é geralmente dividida binariamente em dois conjuntos: julgamento em processo judicial estatal, de natureza pública, sujeito a regras constitucionais de devido processo legal e, de outro lado, os métodos alternativos de solução de conflitos, que possui natureza privada e, portanto, sujeitos a menos restrições. Assim, propõe um entendimento unitário da resolução pública de disputas civis, aquele que reconhece que o ADR é frequentemente energizada pela ação do estado e, portanto, é constitucionalmente exigido para cumprir com o devido processo mínimo, mas significativos padrões. Dependendo do processo, esses padrões podem incluir o direito de um fórum imparcial, o direito de apresentar evidências e confrontar evidências adversas, e um direito qualificado de aconselhamento. Reuben conclui que o efeito do movimento de ADR deveria ser a expansão de nosso conceito de justiça civil pública, do que sua contração através da privatização. REUBEN, Richard C. *Constitutional Gravity: A Unitary Theory of Alternative Dispute Resolution and Public Civil Justice*, *UCLA L. Rev.*, v. 47. p. 949.2000.

²²⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018, p. 33

para se chegar ao procedimento adequado para solucioná-los, de modo a atingir uma tutela jurisdicional e processual efetiva e justa. Percebe-se aqui grande influência de um daqueles trigêmeos ressaltados por Galanter que consiste na Perspectiva do Conflito nos Estudos Jurídicos.

O conceito de processualidade abstratamente proposto por Ada Pellegrini parte da diferenciação, feita por Carlos Alberto Salles, entre instrumentalidade *finalística* e *metodológica*²²⁹. Para o autor, a instrumentalidade *per si* já representa uma revolução no Direito Processual na medida em que propôs um direcionamento do processo ao atendimento de escopos fundamentais aos quais ele deve estar dirigido e seu mérito reside em afirmar a necessidade de o processo orientar-se no sentido de sua efetividade. Contudo, passados faz-se necessário descer às entranhas do direito material - e mais às situações controvertidas reais e acrescidas de complexidade (*radicalização da instrumentalidade*) - alargando-se o plano de investigação do processualista, inclusive sobre fatores externos ao Direito, para obter-se uma resposta de maior especificidade²³⁰. Isso somente se revela possível quando, rompendo-se com o caráter transubstancial do processo, as formas já existentes de tutela processual deixam de ser o “ponto de partida” (de onde partem as perguntas) e passa a ser o “ponto de chegada”, após indagar à Esfinge do Conflito como solucioná-lo. Isso não significa dizer que todos os elementos do conflito sejam efetivamente relevantes ao deslinde da questão, nem que o intérprete ou aplicador deva se perder em Labirintos de Dédalo²³¹, tais como os da mitologia, visto que o direito não se ocupa de todos os acontecimentos e fenômenos da realidade; como leciona Villela, a juridicidade não é um atributo intrínseco à materialidade dos fatos, mas uma propriedade que o Direito lhes acrescenta, com base em puras razões de conveniência ou oportunidade²³².

Em outros termos, e citando Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, a mais grave miopia de que pode padecer o processualista é ver o processo como medida de todas as coisas.

²²⁹ SALLES, Carlos Alberto de. A instrumentalidade metodológica do processo. *Op. Cit.*

²³⁰ Conforme ensino de CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002, pág. 89. “esse acréscimo pode ser interno ou externo ao sistema, vale dizer, a evolução de um sistema não depende apenas da complexidade do ambiente, mas também da complexidade interna do sistema. Evolução dos sistemas é a realização do potencial de aprendizagem dessa complexidade e de transformação das estruturas do sistema por meio da diferenciação daquelas três funções: variação, seleção e estabilização. No interior do sistema jurídico esses mecanismos podem ser identificados com a multiplicação de expectativas normativas conflitantes (variação); processo de decisão das expectativas admitidas no sistema (seleção); regulamentação e programação condicional das expectativas normativas válidas (estabilização)”

²³¹ Cf. Disponível em: <<https://mitologiahelenica.wordpress.com/2015/03/17/dedalo-e-o-labirinto/>> Acessado em 21.04.2022.

²³² VILLELA, João Baptista. Do fato ao negócio: em busca de precisão conceitual. In: *Estudos em homenagem ao Professor Washington de Barros Monteiro*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 255.

Destarte, ainda que haja múltiplos modos de se realizar a convergência (*matching*) entre diferentes técnicas com diferentes objetivos (*goals*), delineando-se o procedimento apropriado à obtenção do resultado (*outcome*) adequado ao determinado tipo de problema²³³, a ideia imanente de processualidade ali estará presente e deve ser empreendida a partir de elementos cuja juridicidade seja relevante ao deslinde do conflito. Destarte, o processo amolda-se não só ao direito material genericamente considerado, mas sobretudo ao tipo de conflitos que objetiva solucionar, desdobrando-se em procedimentos próprios. Mas, obviamente, não é possível prever um procedimento especial para cada tipo de conflito, até porque os conflitos estão em mutação constante numa sociedade complexa. A solução, então, consiste na possibilidade de flexibilização ou adaptação do procedimento, para que este se possa efetivamente levar à solução aderente à especial natureza do conflito, conforme pondera Grinover.²³⁴

Logo, se a solução de conflitos pela própria sociedade se revela como atividade “jurídica” e de alta relevância social, tal como demonstrado acima, e se essa pacificação deve ser realizada nos moldes das garantias constitucionais, inarredável é a projeção de tal processualidade constitucionalizada também sobre os meios desjudicializados de solução de conflitos, a partir do modelo constitucional de processo e dos mecanismos de expansividade, variabilidade e perfectibilidade, sustentados por Andolina e Vignera.

E isso parece decorrer da própria ideia de instrumentalidade do processo (tanto a finalística quanto a metodológica), que exige que este guarde aderência e sintonia com as necessidades e exigências que vão emergindo na vida em sociedade, e, por isso, as nomenclaturas e classificações próprias da ciência processual não formam um modelo fechado, mas, ao contrário, devem consentir alterações, na razão direta da eclosão de novas necessidades e exigências²³⁵.

Destarte, na atual quadra da história, é cada dia mais plausível que o adequado *exercício da cidadania* não consista numa imediata e açodada judicialização de todo e qualquer conflito, mas sim, na busca, num primeiro momento de outras soluções auto e heterocompositivas, voltadas a *trabalhar* a controvérsia ao invés de, compulsivamente, buscar eliminá-la – sem prejuízo de que, ao longo desse trâmite, o Judiciário seja acionado em caso de violações de

²³³ MENKEL-MEADOW, Carrie. When Litigation Is Not the Only Way: Consensus Building and Mediation As Public Interest Lawyering. Wash. U. L.J. & Pol’y 37-62 (2002) Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/171>> Acessado em: 25.06.2019

²³⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre...* pp. 37-38

²³⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 128.

garantias constitucionais, conforme ressalta Mancuso.²³⁶ Em outras palavras, é importante frisar, a CR/88 não permite condicionantes obrigatórias que dificultem ou retardem o acesso ao judiciário (conforme já decidido pelo STF na ADI nº 2.139, acerca da inconstitucionalidade do art. 625-D da CLT, confira-se:

“a Comissão de Conciliação Prévia constitui **meio legítimo, mas não obrigatório** de solução de conflitos, permanecendo o acesso à Justiça resguardado para todos os que venham a ajuizar demanda diretamente ao órgão judiciário competente” (g.n)²³⁷

Ora, a imposição de obstáculos ou etapas *obrigatórias* acabaria por acentuar desigualdades de acesso à justiça em relação àqueles cidadãos com maior ou menor instrução, educacional formal, maior ou menor condição econômico-financeira de aguardar a solução justa [e não célere] do conflito, conforme ressaltam autores como Owen Fiss e, nacionalmente, como Leonardo Avritzer em suas respectivas críticas ao sistema judiciário²³⁸.

Tal ponto também é percucientemente analisado por Fernando Jayme e outros²³⁹ que destacam que, tanto no direito alemão, quanto francês²⁴⁰, no inglês²⁴¹, no italiano²⁴² e no regulamento da Comissão Europeia de Direitos Humanos (CEDH) as experiências de meios obrigatórios pré-processuais ora não surtiram os efeitos adequados, ora foram tidos como

²³⁶ *Ibidem*. p. 76.

²³⁷ STF, ADI 2139, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 18-02-2019 PUBLIC 19-02-2019.

²³⁸ Para Owen Fiss: a) “a parte mais pobre pode ser menos capaz de analisar as informações necessárias para prever o resultado do litígio, e, portanto, ficar em desvantagem no processo de negociação”. b) “um demandante indigente pode ser explorado por um réu rico porque sua necessidade é tão grande que o réu pode forçá-lo a aceitar uma soma que é menor do que o valor resultante do julgamento”, c) a parte mais pobre pode ser forçada a resolver porque não tem recursos para financiar o litígio”. In FISS, Owen. *O novo processo civil*. São Paulo: RT, 2004, p. 125. Segundo Avritzer, Marona e Gomes, se —forem criados freios que evitem abusos do poder econômico e estatal nas arenas de litigação, há um potencial para a ampliação do acesso à justiça para o conjunto da população brasileira (AVRITZER; MARONA; GOMES, 2014, p. 192). AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. *Cartografia da Justiça no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

²³⁹ ALMEIDA, João Alberto de; MAIA, Renata C. Vieira (orgs.) *Processo Civil Humanizado* - João Alberto de Almeida e Renata C. Vieira Maia (Organizadores). JAYME, Fernando Gonzaga et al. Análise sumarizada do acesso à justiça no Brasil 45 anos após o Projeto Florença. Belo Horizonte: Editora Expert, p 469, 2021.

²⁴⁰ Cf. FRICERO, Natalie. Procédure Civile. Recueil Dalloz. Paris: Dalloz, 2020, p. 580

²⁴¹ Cf. Julgamento da Suprema Corte inglesa ao analisar a viabilidade do sistema de *pre-actions protocol* à luz da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

²⁴² ZAGANELLI, Margareth Vetis; JUNIOR, Jamiro Campos dos. A mediação em matéria civil e comercial como método alternativo de solução de litígios no ordenamento italiano. *Rev. Fac. Direito UFMG*. Belo Horizonte: UFMG, n. 70, 2017, p. 480-481

inconstitucionais ou incompatíveis com os respectivos ordenamentos pátrios, como também asseveram e aprofundam em seus estudos Paula Costa e Silva²⁴³ e Lóic Cadiet²⁴⁴.

Não por acaso, ganha maior relevância ainda o presente estudo ao preconizar uma ampliação de meios pré-processuais não pela força ou pela obrigatoriedade, mas como ampliação da processualidade, fomentada como ferramenta de empoderamento da sociedade organizada (mais próxima, mais inserta e, por vezes, mais ciente do contexto conflituoso) combinada com um aprofundamento de análises do conflito pela doutrina visando a construção de uma instrumentalidade menos vaga/conceitual para uma versão mais aprofundada, metodologicamente organizadora dos *topoi*²⁴⁵ e aderente às complexidades dos direitos materiais em contexto conflituoso. Afinal, como leciona Humberto Ávila, à doutrina cabe a função de apontar critérios precisos, que permitam processos discursivos transparentes e controles intersubjetivos²⁴⁶.

Note-se que, não se está no presente estudo a invalidar ou subdimensionar a importância dos meios adjudicatórios ou estatais, nem ressaltar a preponderância de um método sobre outro, mas tão somente (e sobretudo) evidenciar a necessidade de convivência e interação profícua entre as diversas portas de solução de conflitos – ainda que entre elas haja tensões inarredáveis.

²⁴³ COSTA E SILVA, Paula. *Perturbações no Cumprimento dos Negócios Processuais: Convenções de Arbitragem, Pactos de Jurisdição, Cláusulas Escalonadas e Outras Tantas Novelas Talvez Exemplares, Mas Que se Desejam de Muito Entretenimento*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 82

²⁴⁴ CADIET, Lóic. *Perspectivas sobre o Sistema da Justiça Civil Francesa – Seis Lições Brasileiras*. 1ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 72.

²⁴⁵ Confirma-se o conceito de *topoi* para diversos autores. Para Tércio Ferraz estatui que os *topoi* são postulados com caráter problemático, na medida em que *jamais perdem sua qualidade de tentativa*, mantendo figuras doutrinárias abertas, sem rigor lógico e que assumem sua significação em função do problema a resolver, como fórmulas de procura da solução do conflito. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A Ciência do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980. Atienza assevera “os tópicos devem ser vistos como premissas compartilhadas que têm uma presunção de plausibilidade ou que, pelo menos, impõem a carga da argumentação a quem os questiona. Mas o problema essencial que se coloca com seu uso é que os tópicos não estão hierarquizados entre si, de maneira que, para a resolução de uma mesma questão, seria necessário utilizar tópicos diferentes, que levariam também a resultados diferentes” ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2000. Viehweg defende como “pontos de vista utilizáveis e aceitáveis em toda parte, que se empregam a favor ou contra o que é conforme a opinião aceita e que podem conduzir à verdade” VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*. Trad. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Ed. Imprensa Nacional, 1979. _____. *Tópica y Filosofía del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1997. Maria Helena Diniz os define como “pontos de vista que são muito indeterminados e não gerais, mas que, no decorrer dos tempos, têm sido reconhecidos” DINIZ, Maria Helena. *A Ciência Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1998.

²⁴⁶ ÁVILA, Humberto. *A doutrina e o direito tributário. Fundamentos do Direito Tributário*. Humberto Ávila (org.) São Paulo: Marcial Pons, 2012.

3. O CAMINHO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO²⁴⁷ DE MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PARA TRANSCENDÊNCIA DA PROCESSUALIDADE. PROCESSO COMO PONTO DE CHEGADA E NÃO COMO PONTO DE PARTIDA NA IDENTIFICAÇÃO DA TUTELA ADEQUADA.

3.1 Tensionamento entre meios adequados estatais e não-estatais como decorrência do condicionamento histórico do Direito Processual.

Nesta quadra contemporânea da história, tem havido uma nítida diminuição da capacidade de o Estado regular a sociedade com base em imposições unilaterais de regras de conduta, sobretudo em decorrência da pluralidade de demandas sociais (cada vez mais complexas e dinâmicas) com expectativa de respostas céleres e especializadas. A situação não parece ser diferente com o Poder Judiciário, enquanto braço *estatal* de exercício da função jurisdicional: a solução adjudicatória, ao final de um procedimento muitas vezes rigidamente previsto na norma abstrata, tem se mostrado descolada de diversas necessidades sociais²⁴⁸.

Em função disso, conforme ressalta Caponi²⁴⁹, têm se difundido “estruturas cooperativas e consensuais de normatividade”, nas quais a construção de *acordos* tem convivido ao lado dos *comandos* como meio de formação de vínculos jurídicos – e essa parece ser a tônica da processualidade neste novo século e neste novo contexto social: identificar a partir da estrutura do conflito e das partes nele envolvidas, a maneira mais adequada de tratá-lo mesclando soluções adjudicatórias (comando) e consensuais (acordos)²⁵⁰.

Mas essa tarefa não é fácil, seja do ponto de vista prático ou teórico. Isso porque, não se pode negar que – desde tempos imemoriais – há uma tensão entre Indivíduo e Estado, entre

²⁴⁷ Carga de sentido própria. Cf. NORTH, Douglas. Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico, São Paulo: Três Estrelas, 2018.

²⁴⁸ Não se ignora a flexibilidade procedimental incentivada pelo CPC/15, sobretudo por intermédio de negócios processuais (art. 190 do CPC/15). Sobre o tema conferir: FARIA, Guilherme Henrique Lage. *Negócios processuais no modelo constitucional de processo*. 2ª edição. Salvador: JusPODIVM, 2019; MAFFESSONI, Behlua. *Convenções processuais probatórias e poderes instrutórios do juiz*. Salvador: JusPODIVM, 2021. CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016.

²⁴⁹ CAPONI, Remo. *Autonomia privada e processo civile: gli accordi processuali*. Publicado em *Quaderni della Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* – vol. 11 – Accordi di Parti e Processo. Milão: Giuffrè, 2008. Traduzido para o português por Pedro Gomes de Queiroz disponível em Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11932>> Acessado em 02.11.2019

²⁵⁰ Cf. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. “Poderes do juiz e visão cooperativa do processo”. *Revista de Direito Processual Civil*. Curitiba: Gênese, 2003, n. 27. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Escopo jurídico do processo*. *Revista de Processo* n. 203. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

Direito Privado e Direito Público, entre Garantismo e Instrumentalismo²⁵¹ e, supostamente, entre Autonomia Privada e Processo (com natureza pública) enquanto meio de composição de controvérsias. Ocorre que que essa condição *tensionada* não é um dado ontológico inscrito na natureza das coisas, mas sim um “fenômeno historicamente condicionado”²⁵².

Esse condicionamento histórico tem parte de sua origem na configuração do Estado moderno (séculos XVII e XVIII) que se apropriou da função de fazer justiça e reivindicou para si não apenas a *função* jurisdicional como a *legislação* em matéria processual. Tal fato acabou por marginalizar uma relevante dimensão de Justiça não-estatal, produzida em *processos* cujos princípios provinham de regras da *retórica* e da *ética* e eram elaborados pela própria comunidade a que pertenciam os protagonistas do processo (o *ordo iudiciarius*²⁵³). Tal como sustentado alhures²⁵⁴, numa etapa do Processo considerada “judicialista”²⁵⁵, o contraditório ostentava significativas funções de limitação do poder, visto que o Estado não estava estruturado tal como é conhecido desde a Era Moderna, e a ordem jurídica do contexto medieval²⁵⁶ se colocava para além do poder político e dos seus representantes, de modo que a Jurisdição “não podia ser considerada uma função exclusiva do Império ou do Papado, e nem também do Estado (no sentido moderno), que não existia à época”²⁵⁷.

Nesse contexto, o processo – e o contraditório – não dependiam de instrumentos codificados, abstratamente concebidos e estatalmente concentrados (tal como visto a partir da Era Moderna), mas se ancorava na própria essência dialética, nas “razões práticas e sociais” e

²⁵¹ FILHO, Antônio Carvalho. Precisamos falar sobre o instrumentalismo processual. Coluna Empório do Direito. Disponível em: < <https://emporiiodireito.com.br/leitura/abdpro-2-precisamos-falar-sobre-o-instrumentalismo-processual-por-antonio-carvalho-filho> > . Acessado em: 19.01.2020. Conferir também RAATZ, Igor. O juiz defensor da moral, o juiz defensor da verdade e o juiz defensor da lei: instrumentalismo, cooperativismo e garantismo processual. Coluna Garantismo Processual in Empório do Direito. Disponível em: < <https://emporiiodireito.com.br/leitura/6-o-juiz-defensor-da-moral-o-juiz-defensor-da-verdade-e-o-juiz-defensor-da-lei-instrumentalismo-cooperativismo-e-garantismo-processual-1> > Acessado em: 19.01.2020.

²⁵² CAPONI, Remo. Autonomia privata e processo civile. *Op Cit.* 2008

²⁵³ PICARDI, Nicola. Jurisdição e Processo. Org. e Rev. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 129. “O *ordo iudiciarius*, com seu caráter público, argumentativo e justificativo, representava um capítulo da retórica e ética. Consequentemente, era reconhecido ao processo natureza originária e, em um certo sentido, extra-estatal: ninguém, nem o papa, poderia prescindir do *ordo iudiciarius*. A intervenção do Príncipe, ou, de qualquer modo, de uma vontade externa, representaria uma *perversio ordinis* e seria traduzida como uma ação odiosa, comparável à de alterar a moeda”

²⁵⁴ DUTRA, Victor Barbosa. *Precedentes Vinculantes: contraditório efetivo e técnicas repetitivas*. Belo Horizonte: Editora D’Plácio, 2018.

²⁵⁵ CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. Evolución de la doctrina procesal. In: CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. *Estudios de teoría general e historia del proceso*. (1945-1972). México: UNAM, 1974, p. 295

²⁵⁶ NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008 p. 14.

²⁵⁷ PICARDI, Nicola. Jurisdição e Processo. Org. e Rev. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 127.

nas praxes criadas pelos “tribunais e pela doutrina”²⁵⁸. O brocardo *audiatur et altera pars* – herdado das bases lançadas pelo Direito Romano – expressava o caráter dialético imanente a qualquer processo, de modo que o cidadão que fosse demandado em processo jurisdicional poderia se contrapor aos argumentos da outra parte de maneira efetiva, vigorando, por assim dizer, uma versão forte ou potente do contraditório²⁵⁹. A processualidade, calcada num contraditório forte, estava presente em quaisquer formas de soluções de conflito.

Não se pretende, com isso, sublimar o mérito que o princípio da legalidade teve na disciplina do Processo, a fixação de uma regulamentação por obra de uma fonte superior e externa aos protagonistas do processo, cuja intenção também era combater a ineficiência do processo e conferir maior grau de certeza às garantias das partes²⁶⁰. Isso, contudo, não pode levar à anulação integral da capacidade dos protagonistas do conflito de contribuírem para a solução de seus próprios problemas – há de se encontrar o caminho do meio e usufruir – paralelamente – dessas “estruturas cooperativas e consensuais de normatividade” apontadas por Caponi.

A questão é que – visando à autonomia científica do Processo – ao “emancipar” o direito processual do direito material e ao promover o “divórcio com o procedimento”, Bülow²⁶¹ mergulharia o processo no Estado-jurisdição, confundindo processualidade com jurisdicionalidade, como explica Pereira²⁶²:

“A pretexto de apartar "direito material" e "direito adjetivo", ademais, segmentando a processualidade da procedimentalidade – o processo era baralhado ao conceito de procedimento pelos praxistas, fase metodológica anterior –, o autor alemão sufocou a processualidade na jurisdicionalidade.”

Nesse contexto de tensão entre Indivíduo e Estado, quando o Direito Processual Civil envidou esforços em busca de autonomia e cientificidade, abandonou-se o leito do Direito Privado (*ius privatum*) e fez-se uma clara escolha em favor da inserção do Direito Processual Civil no Direito Público (*ius publicum*), como relembra CAPONI²⁶³:

²⁵⁸ PICARDI, Nicola. Op. Cit., 2008, p. 127.

²⁵⁹ PICARDI, Nicola. Op. Cit., 2008, p. 128.

²⁶⁰ CAPONI, Remo. Autonomia privada e processo civile. *Op Cit.* 2008

²⁶¹ Em seu clássico divisor de águas BÜLOW, Oskar. *La teoria de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*. Niguel Angel Rosas Lichtstein (trad.) Buenos Aires: EJE, 1964.

²⁶² PEREIRA, Matheus Costa. Processualidade, jurisdicionalidade e procedimentalidade (I): algumas reflexões sobre as origens da ciência processual e do paradigma instrumentalista. Disponível em: < https://www.academia.edu/38546178/Processualidade_jurisdicionalidade_e_procedimentalidade_I_algumas_reflex%C3%B5es_sobre_as_origens_da_ci%C3%A2ncia_processual_e_do_paradigma_instrumentalista> Acessado em 16.11.2019

²⁶³ CAPONI, Remo. Autonomia privada e processo civile. *Op Cit.* 2008

Não por acaso, ao indicar a histórica separação do Direito Processual do Direito substancial, a experiência jurídica alemã emprega frequentemente o termo *Trennung*: o mesmo substantivo que significa, em outros contextos e acompanhado de diversos adjetivos, a separação dos cônjuges, a secessão de uma ligação química, a segregação racial. A separação do Direito Processual do Direito substancial constitui nos dias de hoje, especialmente, nos ordenamentos jurídicos da Europa continental, um instrumento de que dificilmente se pode renunciar na construção e compreensão do sistema.

A escolha do Direito Processual pelo *ius publicum*, operada para “não ser despedaçado no campo de tensão provocado pelos dois polos conceituais contrapostos”²⁶⁴, não foi uma operação indolor, como pontua Chiovenda²⁶⁵:

“[...] querendo reconduzir a lei processual civil em uma das duas grandes partições do direito, pode-se dizer que essa pertence ao Direito Público, porque regula mais ou menos imediatamente uma atividade pública. Mas se deve reconhecer que esta é autônoma, isto é, tem uma posição especial, que deriva do entrelaçamento contínuo dos interesses gerais e dos interesses individuais no processo civil. Se a atuação das leis em si é uma função do Estado, o qual é sumamente interessado no modo e nos efeitos do seu exercício, na adequação da própria atividade ao seu escopo, é certo que no andamento do processo e no resultado do caso concreto são principalmente interessadas as partes que aspiram a um bem da vida através da atuação da lei” (g.n)

Na visão de Caponi, Chiovenda foi forçado pelas circunstâncias a admitir que o Direito Processual Civil pertence ao Direito Público, mas depois desenvolve sua argumentação em direção totalmente diferente, tendente a colocar o Direito Processual em um território intermediário [especial] entre Direito Público e Privado. Assim, a *natureza pública* da relação processual, marco da identidade científica, resultou em algo mais extremado – o exacerbado *publicismo* – como pontua Pereira²⁶⁶:

Por motivo de vencer o privatismo – simbolizado nas principais codificações europeias da primeira metade do séc. XIX, quando as partes retinham domínio praticamente absoluto sobre o procedimento –, emergiu o publicismo: concepção antípoda tão imoderada quanto. Perceba-se: nos tempos do privatismo as partes eram senhoras do procedimento; ao advento do publicismo o Estado-juiz acerrou-se do processo e do procedimento.

²⁶⁴ CAPONI, Remo. Autonomia privata e processo civile. *Op Cit.* 2008

²⁶⁵ CHIOVENDA, Istituzioni di diritto processuale civile, Napoli: N. Jovene, 1935, p. 102.

²⁶⁶ PEREIRA, Matheus Costa. Processualidade, jurisdicionalidade e procedimentalidade (I): algumas reflexões sobre as origens da ciência processual e do paradigma instrumentalista. Disponível em: <https://www.academia.edu/38546178/Processualidade_jurisdicionalidade_e_procedimentalidade_I_algunas_reflexoes_sobre_as_origens_da_ciencia_processual_e_do_paradigma_instrumentalista> Acessado em 16.11.2019

Decorre daí, pois, uma tensão mais acentuada entre meios estatais e não-estatais de solução de conflitos que só será minimamente (e não suficientemente) superada após a Segunda Guerra mundial, sob novo paradigma do Estado de Direito Democrático e sob novos conceitos de acesso à justiça, preconizados por Cappelletti²⁶⁷ e Sander²⁶⁸. Ainda assim, é inegável que vigem fortes reminiscências de tal historicismo²⁶⁹ tanto na prática judiciária como sobre o conceito de acesso à justiça.

As ilustrações precisas e pedagógicas de Barbosa Moreira²⁷⁰ também são sempre relevantes para compreender esta tensão entre a predominância do público ou do privado, e refletir se o processo – de fato – teria todos os remédios, tratamentos e prescrições para as doenças detectadas em cada conflito:

“Aceita a premissa de que ao titular do direito, em princípio, toca livremente resolver se ele deve ou não ser defendido em juízo, daí não se extrairá, sem manifesto salto lógico, que lhe assista idêntica liberdade de influir na maneira por que, uma vez submetida a lide ao órgão estatal, deva este atuar com o fim de estabelecer a norma jurídica concreta aplicável à espécie. Se cabe ver no litígio uma como enfermidade social, a cuja cura se ordena o processo, antes parece lícito raciocinar analogicamente a partir do fato de que o enfermo, no sentido físico da palavra, livre embora de resolver se vai ou não internar-se em hospital, tem de sujeitar-se, desde que opte pela internação, às disposições do regulamento: não pode impor ao seu bel-prazer horários de refeições e de visitas, nem será razoável que se permita controlar a atividade do médico no uso dos meios de investigação indispensáveis ao diagnóstico, ou na prescrição dos remédios adequados. Não lhe agradando o tratamento, resta-lhe decerto, a qualquer tempo, a possibilidade de retirar-se, mesmo sem alta, para tentar curar-se por outros métodos; enquanto, porém, queira utilizar os serviços do estabelecimento, há de respeitar-lhes a disciplina, que tem suas exigências próprias de racionalidade.

A partir do pensamento do mestre carioca, é preciso ponderar que – na atual quadra histórica – nem sempre o processo inflexível terá o tratamento que levará com exatidão à cura da doença; não se questiona que o doente precisa respeitar “a disciplina que tem suas exigências próprias de racionalidade” – mas o cerne objeto de crítica, questionamento e demanda de ressignificação neste trabalho é exatamente: quais são as bases científicas, racionais e as evidências a recomendar esta ou aquela preponderância de elementos publicísticos ou de flexibilizações voluntárias a conformar a processualidade em cada contexto?

²⁶⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

²⁶⁸ SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*. Eagan: West Publishing Company, 1976.

²⁶⁹ POPPER, Karl. *A Miséria do Historicismo*, São Paulo: Cultrix, 1993.

²⁷⁰ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Os poderes do juiz na direção e na instrução do processo. In: *Temas de Direito Processual: Quarta Série*. São Paulo: Saraiva, 1989:45-51, p. 45-46.

Também os ensinamentos do professor Humberto Theodoro Júnior²⁷¹, amparados em lições de Lopes da Costa, dão conta de que a relação jurídica processual apresenta certas características, que, no exame de ampliação da processualidade para além da jurisdicionalidade, merecem ser consideradas e revisitadas:

- “a) é relação jurídica, porque estabelecida segundo regras de direito e com produção de efeitos jurídicos;
- b) é de direito público, pois envolve um sujeito de direito público, que é o órgão judicial e serve à realização de uma função pública do Estado;
- c) é autônoma, posto que pode ser estabelecida independentemente da existência de uma relação jurídica de direito material entre as partes;
- d) é complexa, por abranger não apenas um ato, mas uma série de atos processuais;
- e) é unitária, porque os vários atos processuais se ligam a uma única relação de finalidade, isto é, todos em seu conjunto visam à sentença final ou de mérito;
- f) é concreta, porque não se pode formar sem um conteúdo material, isto é não pode deixar de referir-se a uma relação de direito substancial sobre a qual deve incidir a prestação jurisdicional. Não pode o processo servir a meras especulações abstratas ou teóricas da parte;
- g) é dinâmica, ao contrário do que geralmente ocorre com a relação de direito material, a processual, uma vez constituída, não se estabiliza. Ao contrário, evolui, necessariamente, transformando-se, a cada instante, no caminho e na marcha obrigatória em busca da sentença de mérito”.

Em nosso sentir, tais classificações ainda continuam aplicáveis e aptas a oferecer respostas à transcendência da processualidade para além da jurisdição; contudo, merece uma revisão e resignificação – à luz da presente pesquisa – o quanto afirmado no item “b” pelo grande processualista mineiro, acerca da natureza sempre pública desta relação.

Na perspectiva deste trabalho, há processualidade fora da jurisdição; deve haver garantia mesmo quando não se envolva um sujeito de direito público, que é o órgão judicial e serve à realização de uma função pública do Estado. É necessário, portanto, pensar a *processualidade* como garantia (não mais apenas contra o abuso do Estado, mas contra o abuso de poder econômico, social, moral, político, religioso, corporativo etc.²⁷².) afinal, estando-se a resolver

²⁷¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. V. 1, 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 98.

²⁷² Conforme preconiza a Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais. Conferir: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. SILVA, Virgílio Afonso da. A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2005. SILVA, Virgílio Afonso da, Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009. STEINMETZ, Wilson A vinculação dos particulares a direitos fundamentais. São Paulo. Malheiros. 2004. VIEIRA, Oscar Vilhena. Direitos fundamentais – uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo, Malheiros: 1999. Conferir ainda SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (STF-RE 201819/RJ, rel. Min. ELLEN GRACIE, rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, j. 11/10/2005, 2ª T., DJ 27/10/2006.

um conflito mediante um método que não possua a intervenção do Estado-juiz (cujo julgador possui garantias para o exercício da função e o processo pode ser corrigido por instâncias superiores), as interferências indevidas podem proceder de outros contextos e o processo precisará – sempre – proteger os indivíduos contra os já mencionados e diversos abusos; afinal, o processo é garantia do cidadão – em qualquer meio de solução de conflito – e não uma mera e simplória ferramenta do Estado para proferir sentenças.

É de fundamental importância reconhecer que o sistema²⁷³ processual não é hermeticamente fechado à autorreferência normativa²⁷⁴, estando disposto a intercâmbios com o vívido ambiente circundante no qual está inserido, tal como um “pulmão aberto à experiência”²⁷⁵. Entretanto, não se pode perder de vista que essa abertura ao ambiente jamais poderá ocorrer em prejuízo das garantias processuais das partes. Como leciona Eduardo Costa²⁷⁶:

(...) o garantismo não se reconhece na oposição diametral ‘privatismo vs. publicismo’. O ‘privado’ do processo é a sua função: privado é sinônimo de particular, do latim *particularis*, adjetivo derivado de *particula*, diminutivo de *pars*, *partis*, que significa parte; portanto, o processo cumpre a sua função ‘privatista’ quando atende às partes, protegendo-as. Por sua vez, o ‘público’ do processo é a sua estrutura: ele se concretiza num procedimento em contraditório, de instauração obrigatória, instituído por normas editadas pelo Poder Legislativo (daí a expressão ‘devido processo legal’)” (g.n)

Com efeito, precisam ser superados os extremos do liberalismo e da socialização processual, há de se equilibrar as forças entre Estado e Sociedade, entre Processos Estatais e Não-Estatais para construção de uma maior (mais ampla) e mais efetiva rede de solução de conflitos, sem perder de vista o processo como garantia de proteção contra abusos (sejam eles estatais ou não-estatais). Para Caponi é chegado o momento de se libertar dos reflexos dessa dicotomia para trabalhar na construção de um Direito intermédio e intersticial²⁷⁷, valorizando-se práticas virtuosas que, evidentemente não sejam contra a lei e contra as garantias

²⁷³ LUHMAN, Niklas. *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*. Il Mulino, 1978. LUHMANN, Niklas. *Introdução à teoria dos sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser, 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

²⁷⁴ CAPONI, Remo. *Autonomia privada...* op. cit., 2008

²⁷⁵ CAPONI, REMO. “L’attività Degli Osservatori Sulla Giustizia Civile Nel Sistema Delle Fonti Del Diritto.” Il Foro Italiano, vol. 130, no. 1, 2007, pp. 7/8–11/12. JSTOR, Disponível em: < www.jstor.org/stable/23202617> Acessado em 02.11.2019

²⁷⁶ COSTA, Eduardo José da Fonseca Costa. *Garantismo, Liberalismo e Neoprivatismo*. Revista Eletrônica Empório do Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em: < <https://emporiiododireito.com.br/leitura/garantismo-liberalismo-e-neoprivatismo>> Acessado em 16.11.2019.

²⁷⁷ CAPONI, Remo. *Autonomia Privada e Processo Civil: os acordos processuais*. Trad. Pedro Gomes de Queiroz. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIII. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2008.

constitucionais, mas aproveitando-se os espaços que a própria lei processual reconhece ou deixa à disposição²⁷⁸.

3.2 Fases de amadurecimento dos métodos adequados de solução de conflitos.

Frank Sander, ao fazer uma rememoração da história recente dos meios *alternativos*²⁷⁹ nos Estados Unidos, realiza uma segmentação em três períodos: o primeiro (1975-1982) que denomina “Deixe milhares de flores desabrocharem”²⁸⁰ (*Let a thousand flowers bloom*), o segundo denominado de “Cuidados e Advertências” (*Cautions and Caveats*) e o terceiro e atual sobre a Institucionalização dos meios. No primeiro período, ocorreram muitas experiências, que falharam em diversas oportunidades na articulação clara e precisa dos objetivos dos meios alternativos²⁸¹.

O segundo momento dessa evolução histórica foi denominado por Sander de “Cuidados e Advertências” (*Cautions and Caveats*) em que as atenções eram dedicadas a separar o joio do trigo, no que se refere às boas práticas dos meios alternativos. As principais críticas aos meios alternativos foram tecidas por Owen Fiss, em cujo artigo²⁸² publicado no *Yale Law Journal* denominado “Contra o Acordo” (*Against Settlement*) são tecidas fortes e severas objeções àqueles, por entender que, em diversos casos, o acordo era feito *às custas* do que era justo, trocando-se *justiça* por *paz* e construções de longo prazo pelas de efeito imediato.

Na visão de Sander, contudo, as críticas de Fiss partiam de uma premissa baseada em casos de litigância de interesse público²⁸³ e litígios complexos (como o caso *Brown vs. Board*

²⁷⁸ Idem. *Op Cit.* 2008.

²⁷⁹ Como já explicitado, embora o termo métodos “adequados” seja tecnicamente e conceitualmente superior a métodos “alternativos” utilizaremos os termos como sinônimos – salvo quando a distinção estiver apontada – em função de facilitar a compreensão. Ao se referir ao trabalho de Frank Sander pretendemos utilizar o termo “alternativo” por respeito à obra do autor que o cunhou.

²⁸⁰ SANDER, Frank E. A. Future of ADR - The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 *Journal of Dispute Resolution*. (2000) Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acessado em 17.01.2020. Tradução Nossa.

²⁸¹ Idem. *Op. Cit.* 2000. “(...) existem muitos objetivos possíveis para os ADR – [tais como] reduzir o tempo e o custo do litígio, melhorar o acesso [à justiça], reduzir o congestionamento dos tribunais, fornecer respostas mais eficazes e efetivas na solução de conflitos. Muitas vezes, esses objetivos entram em conflito. Existe uma tensão particular entre qualidade e quantidade. Obviamente, se você estiver focado em reduzir o congestionamento dos tribunais, algumas técnicas podem sofrer na qualidade. Se você está focando na qualidade, você não deve esperar um enorme impacto quantitativo. Assim, uma etapa crítica é a clara articulação inicial de objetivos.”

²⁸² FISS, Owen M. *Against Settlement*, 93 *Yale Law Journal* 1073 (1984).

²⁸³ Cf. TRUBEK, David. TRUBEK, Louise G. "Civic Justice Through Civil Justice: A New Approach to Public Interest Advocacy in the United States. *Access to Justice and the Welfare State*. Mauro Cappelletti, ed., 119-44 (1981) Disponível em: < https://law.wisc.edu/facstaff/trubek/pub_civjustice_1981.pdf > Acessado em:

of Education em que se discutia políticas de segregação racial). Mas, na visão de daquele, os litígios complexos não são a única tarefa das Cortes e nem o seu maior volume de trabalho. Ele ressalta que, nos Estados Unidos, noventa e cinco por cento dos casos que chegam aos tribunais não é resolvido por decisões judiciais, mas sim por acordos.

Desse modo, é importante separar o papel dos tribunais em dois grandes grupos: a) articulação de interesses e valores públicos e interpretação de leis e da Constituição e b) solução de demais controvérsias, destacando que, em relação àqueles, o espectro de soluções consensuais e por meios não-estatais talvez seja menor. A partir daí é essencial frisar que o movimento dos meios *alternativos* não são antijudiciário, mas – ao contrário – são uma forma de tornar os tribunais mais efetivos naquilo que só eles têm competência institucional para fazer, deixando para os outros meios de solução de conflito as tarefas que não requeiram uma atenção exclusiva da Corte.²⁸⁴

O terceiro período na história recente dos meios *alternativos* é exatamente a busca por Institucionalização (*Institutionalization*) cuja questão central reside em indagar a forma de inserir os meios alternativos no contexto de solução de conflitos, de modo que seja uma opção sistematicamente considerada sem que isso signifique um sinal de fraqueza ou ônus da parte que optou pelo seu uso.²⁸⁵ No Brasil, a institucionalização perpassa - além destas - também outras questões de concepção, delimitação e estruturação minimamente adequadas dos próprios métodos, nos diversos rincões de um país continental.

Quais seriam então alguns dos principais obstáculos à institucionalização? Na visão de Sander²⁸⁶ haveria pouco conhecimento sobre os meios alternativos (*lack of knowledge of ADR*) entre as partes em conflito; faltariam opções públicas disponíveis de resolução alternativa de conflitos²⁸⁷; muitos advogados ainda não estariam familiarizados com os meios ou são relutantes a eles; haveria incentivos econômicos para advogados preferirem a via litigiosa, a exemplo dos honorários sucumbenciais; faltariam estudos e políticas públicas que demonstrassem o custo-benefício dos meios alternativos.

11/01/2020. Cf. THEODORO JR. Humberto. NUNES, Dierle. BAHIA. Alexandre. Litigância de Interesse Público e Execução Comparticipada de Políticas Públicas. *Revista de Processo RePro*, n. 224, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 122-152.

²⁸⁴ SANDER, Frank. *Op. Cit.* 2000

²⁸⁵ No original: “*How do we weave ADR into the dispute resolution fabric so that ADR options are systematically considered at various points along the life of a dispute rather than putting the onus on the party who wants to use ADR, which will often be construed as a sign of weakness?*” SANDER, Frank.. *Op. Cit.* 2000. Tradução nossa

²⁸⁶ *Idem Op. Cit.* 2000

²⁸⁷ No Brasil, ao revés, a Resolução CNJ 125/2010 viabilizou e incentivou a criação desses espaços públicos, sobretudo conectadas com as cortes (*court-connected*).

Partindo dessa convicção de que os custos-benefícios dos meios alternativos seriam mais vantajosos em relação à via litigiosa, Sander estrutura duas assertivas bastante polêmicas. Uma favorável à mediação obrigatória (*mandatory mediation*), por entender que não se deve confundir coerção *para* mediar com coerção *na* mediação²⁸⁸ e que haveria evidências de que, mesmo aqueles que resistem à negociação, quando são submetidos à mediação acham o método produtivo e simplificador de futuro processo²⁸⁹. Para ele, a mediação obrigatória seria como as ações afirmativas – isto é, não são a melhor resposta *permanente*, mas são úteis como expediente *temporário* para compensar práticas inadequadas do passado²⁹⁰. Além disso, o autor defende que caberia ao tribunal, e não às partes, a escolha sobre o uso dos serviços judiciários visto que consistiria em alocação dos recursos públicos do tribunal, confira-se:

(...) O Judiciário e o Legislativo devem decidir como fazer uso dos tribunais e em que tipos de casos, não as partes ou seus advogados. (...) me parece uma proposição bastante básica de que você não deve deixar para litigantes ou seus advogados para determinar como alocar os recursos dos tribunais.²⁹¹

No contexto brasileiro, não nos parece adequado que essa afirmação seja tomada de maneira acrítica; não apenas por se tratar de uma garantia fundamental de acesso à justiça, mas também por se deparar com diversas prioridades orçamentárias não tão republicanas²⁹² no planejamento orçamentário do Poder Judiciário. Ademais, parece que – com o atraso temporal entre os estudos de Sander e Cappelletti e a implementação de tais práticas em solo nacional – seria possível identificar simultaneamente todas as três etapas históricas dos métodos alternativos, sobretudo a partir de 2010 quando o CNJ passou a incentivá-los: há diversas flores brotando, muito joio em meio ao trigo e ainda são poucos os estudos para segmentar casos de litigância de interesse público (onde não deveria haver composição, e sim adjudicação) dos litígios onde inexistem interesses públicos e que permitam soluções por variados métodos.

²⁸⁸ No original, “(...) *coercion into mediation with coercion in mediation*”. SANDER, Frank. *Op. Cit.* 2000

²⁸⁹ No original: *We have evidence that many people who resisted settlement and then went into mediation did settle the case or, even if they didn't, found the process to be productive for simplifying the trial later.* SANDER, Frank. *Op. Cit.* 2000. Tradução nossa.

²⁹⁰ SANDER, Frank E. A. *Op. Cit.* 2000

²⁹¹ Íntegra no original: “*My basic view is that it is for the court, not the parties, to allocate the precious public resource that is the court. The courts and the legislature should decide how much use you should make of courts and in what kinds of cases, not the parties or their lawyers. Those are unpopular words in some quarters, and some lawyers who compare our system favorably with that in the civil law system where the lawyers have much less control and the judges have much more control, are concerned about this, but it seems to me a pretty basic proposition that you shouldn't leave it to the litigants or their lawyers to determine how to allocate the courts' resources.* SANDER, Frank E. A. *Op. Cit.* 2000. Tradução nossa

²⁹² STF faz licitação de R\$ 1,1 milhão para comprar lagostas e vinhos. Revista Veja. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/stf-faz-licitacao-de-r-1-1-milhao-para-comprar-lagostas-e-vinhos/>. Acessado em 11.01.2020; Tribunal de Minas quer comprar salmão e filé migno para Desembargadores. O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/stf-faz-licitacao-de-r-1-1-milhao-para-comprar-lagostas-e-vinhos/> Acessado em 11.01.2020.

3.3 A caminhada de Institucionalização dos meios adequados de solução de conflitos

Passados quarenta e cinco anos do início da fase de florescimento dos meios adequados de solução de conflitos nos EUA, os estudiosos daquele país ainda se defrontam com desafios para sua devida institucionalização. No intuito de fomentar a *institucionalização* dos meios alternativos, Sander propõe em outra de suas obras – em termos conceituais – o desenvolvimento de um Índice de Receptividade à Mediação – MRI (*Mediation Receptivity Index*)²⁹³.

Em sua visão, tal ferramenta – quando fosse validamente amadurecida e formulada – permitiria extrair conclusões e ideias sobre como desenvolver a mediação em determinada localidade e aceleraria o processo de institucionalização do método até um estágio ideal em que o pêndulo se incline de tal maneira para a mediação a ponto de se partir da presunção de que ela será aplicada a menos que seja contraindicada²⁹⁴. Na concepção inicial de tal *index*, Sander propõe a mensuração de alguns critérios *quantitativos*, tais como os seguintes:

A. Provedores de Mediação

1. Número de mediadores profissionais na jurisdição;
2. Número de centros de mediação;
3. Extensão dos programas de mediação nos tribunais e número de casos encaminhados;
4. Escopo dos programas de mediação comunitária (por exemplo, número de mediações acompanhadas por eles)

B. Apoio institucional à mediação

1. Total de fundos públicos dedicados à mediação;
2. Existência de um escritório público de mediação na jurisdição;
3. Número de escolas profissionais que ensinam mediação (por exemplo, faculdades de direito, escolas de negócios, escolas de política pública), número de alunos envolvidos e presença de periódicos de ADR (*alternative dispute resolution*);
4. Número de programas de mediação entre pares (*peer mediation*²⁹⁵) nas escolas e número de alunos envolvidos
5. Presença de potenciais agentes de mudança e incentivadores em nome da mediação;

²⁹³ No original, *Mediation Receptivity Index*. SANDER, Frank. Developing the MRI – Mediation Receptivity Index. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Vol. 22:3, 2007. Tradução nossa

²⁹⁴ Sander relata o vislumbre de um Ponto de Virada: "*The Tipping Point*" - a point where the balance shifts to a presumption of exploring the use of mediation in particular settings unless it is shown to be contraindicated. SANDER, Frank. *Op. Cit.*, 2007. Tradução Nossa.

²⁹⁵ A mediação entre pares é um método de solução de conflitos entre jovens. É um processo pelo qual dois ou mais estudantes envolvidos em um conflito se reúnem em um ambiente privado, seguro e confidencial para resolver problemas com a assistência de um mediador estudantil treinado. Cf. <http://www.theresolutioncenter.com/peermediation/> Acessado em 08.01.2020.

6. Número de membros locais de organizações nacionais de ADR;
7. Existência de legislação de mediação na jurisdição;
8. Existência de regras relacionadas à mediação judicial;
9. Existência de atos do Poder Executivo para aumentar o uso da mediação para resolver disputas com (e dentro) agências estatais e empregar processos baseados em consenso;
10. Existência de Comissão de advogados (na seção ou subseção) sobre ADR;
11. Existência de regras da Ordem dos Advogados que exijam que advogados aconselhem clientes sobre as opções de ADR;

Em relação a esses critérios quantitativos, o próprio Sander relata os desafios de se estruturar o almejado índice, tais como a falta de dados disponíveis sobre vários itens acima; a definição do que constitui (ou não) *mediação e mediador*, já que não se exige uma habilitação ou licença para tais atividades – e, visto que, a autoidentificação não seria tão adequada; a definição da circunscrição a ser avaliada (o estado, a região, a cidade); a dificuldade de se distinguir se a mediação existe apenas no papel ou se está efetivamente em uso (*On Paper v. In Use*) e se os dados deveriam ser, ao final, segmentados por ramo/matéria (*i.e* Família, Comercial, etc.) ou por setores (*i.e* Tribunais, Escolas, etc.).

Além disso, o autor frisa a dificuldade de se medir a *qualidade* no uso da mediação; problema para o qual sugere fosse feita uma abordagem entre especialistas que pudesse medir a percepção de receptividade a determinado método em certo grupo:

O MRI seria então baseado em uma combinação de indicadores objetivos e subjetivos cujo peso real para o resultado final dependeria da sua relevância para indicar de forma confiável o nível de receptividade da mediação. Na prática, a coleta de dados empíricos para esses indicadores pode ser a mais parte desafiadora deste empreendimento²⁹⁶.

Percebe-se que o desafio de conceber uma métrica de institucionalização é uma ideia complexa e multifacetada que envolve tanto aspectos objetivos como valorações subjetivas (*judgmental aspects*) e que demanda análises e experimentações aprofundadas antes de se tornar uma ferramenta plenamente funcional.²⁹⁷ Entretanto, parece valer a pena perseguir tal objetivo na medida em que há estudos a indicar que a evolução do arcabouço institucional de determinado país, com destaque para a existência do *Rule of Law* e de organizações (estatais e não-estatais) perenes, fomenta o desenvolvimento social e econômico.²⁹⁸ O avanço do Estado

²⁹⁶ SANDER, Frank. *Op.Cit.*, 2007.

²⁹⁷ *Idem*.

²⁹⁸ NORTH, Douglass. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018. Com efeito, para Douglass North, por exemplo, o desenvolvimento é um processo de transformação da “ordem social”, motivo pelo qual o mero crescimento econômico não é capaz de promover tais mudanças se não for acompanhado dos mecanismos institucionais que facilitem a transferência para o campo político dos ganhos da economia. Na visão de North, haveria três degraus ou pré-condições (“doorstep conditions”) para essa evolução institucional, a saber: (a) a existência do *Rule of Law*, (b) a existência de organizações perenes, cuja existência

de Direito está inexoravelmente ligado ao grau de amadurecimento institucional de determinada sociedade – não se podendo descuidar das instituições de Acesso à Justiça.

3.4 Institucionalização dos métodos adequados de solução de conflitos no Brasil.

No Brasil, as experiências e aprofundamentos teórico-científicos acerca dos meios adequados de solução de conflitos são mais recentes e, portanto, a institucionalização ainda se encontra em estágio embrionário – e, possivelmente, com as mesmas dificuldades de articular claramente os objetivos reportadas por Sander. Contudo, parece haver constante expansão.

Um divisor de águas nessa seara indubitavelmente é a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 125 de 29 de novembro de 2010 (Resolução CNJ 125/2010) que foi a primeira *política pública de âmbito nacional* a coordenar um programa de tratamento adequado de conflitos. A referida Resolução²⁹⁹ partiu da correta premissa de que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal vai além da vertente formal perante os órgãos judiciários, e implica acesso à “ordem jurídica justa”³⁰⁰ e que, por isso, “cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação”.

Assim, estabeleceu-se uma política pública *permanente* de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios visando estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas isoladamente pelos tribunais, bem como “organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça”.

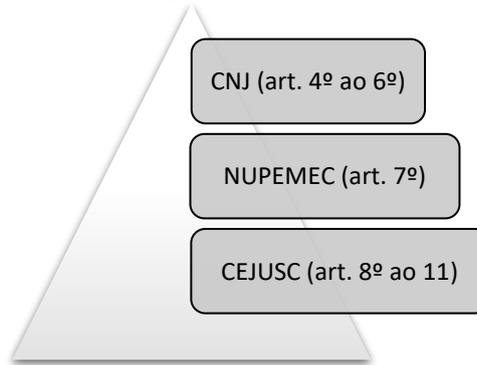
independe da identidade de seus membros, (c) a existência de controle político-constitucional sobre o uso da força (poder militar).

²⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf> Acessado em: 12.01.2020

³⁰⁰ WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

A resolução criou a Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos (art. 1º), estruturando-a em três esferas de atuação, respectivamente entre o Conselho Nacional de Justiça e nos recém-criados Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) no âmbito dos Tribunais e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC):

Fig. 06 – Estrutura da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos



Fonte: Imagem elaborada pelo próprio autor a partir da Resolução CNJ n. 125/2010

Nessa toada, coube ao CNJ estruturar o planejamento estratégico e conceitual da Política Nacional (art. 6º), com a participação em rede de todos os órgãos do Judiciário, entidades públicas e privadas, inclusive universidades e instituições de ensino. Nesse contexto, ao Conselho coube, dentre outras atribuições, **estabelecer diretrizes** para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais; **desenvolver parâmetro curricular e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais** de solução de conflitos para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, nos termos do art. 167, § 1º, do Novo Código de Processo Civil; **regulamentar, em código de ética**, a atuação dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias; **buscar a cooperação dos órgãos públicos** competentes e **das instituições públicas e privadas** da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos; **estabelecer interlocução** com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios; **realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas**, bem como junto às **agências reguladoras de serviços públicos**, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade; atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a

conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência;

Já os NUPEMEC's – estruturas intermediárias nos tribunais e posicionadas hierarquicamente abaixo do CNJ (art. 7º) – teriam, dentre outras, as atribuições de **planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações** voltadas ao cumprimento da política e suas metas; **instalar Centros Judiciários** de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos; **incentivar ou promover capacitação**, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; propor ao Tribunal a **realização de convênios e parcerias** com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução.

O coração *executivo* da Política Pública, contudo, reside nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) que consiste em uma estrutura equiparada a uma unidade judiciária que desenvolve os trabalhos da política de tratamento de conflitos tais como as sessões e audiências de conciliação e mediação, bem como atendimento e orientação ao cidadão. Os Centros poderão ser instalados nos locais onde exista mais de uma unidade jurisdicional de competência cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Fazendários e, obrigatoriamente, serão instalados a partir de 5 (cinco) unidades jurisdicionais. Seguindo a lógica da especialização, os Centros poderão ser organizados por áreas temáticas, como centros de conciliação de juizados especiais, família, precatórios e empresarial, fazendários dentre outros, juntamente com serviços de cidadania (art. 8º, §6º, Res. CNJ 125/2010) e abrangerão 3 (três) setores: solução *pré-processual* de conflitos, setor de solução *processual* de conflitos e setor de *cidadania*.³⁰¹

Ainda na Resolução CNJ n. 125/2010 foi determinada a criação do Portal da Conciliação³⁰² (art. 15) que concentra publicação das diretrizes da capacitação de dos meios adequados de solução de conflitos; relatórios; compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos; fórum permanente de discussão; divulgação de notícias relacionadas ao tema; e relatórios de atividades da "Semana da Conciliação".

Em 2016 a Resolução passou por uma série de alterações para se adequar ao novo Código de Processo Civil e ampliou os horizontes da política nacional ao tratar, inclusive, sobre

³⁰¹ Mais adiante serão aprofundados os conceitos relacionados ao CEJUSC bem como a análise de caso inovador consistente em CEJUSC Fazendário como forma de contribuir com o gargalo das execuções fiscais

³⁰² Cf. <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>

On-Line Dispute Resolution (ODR)³⁰³ no âmbito do Poder Judiciário e na regulamentação do trabalho de Câmaras Privadas de Solução de Conflitos que pretendam atuar de maneira integrada com o Judiciário. Foi criado, ainda, o Fórum de Coordenadores de Núcleos (artigos 12-A e 12-B), segmentado a cada ramo do judiciário e cujos enunciados terão a mesma força vinculante que a Resolução CNJ 125/2010 (art. 12-A, §2º).

Em relação às Câmaras Privadas, e considerando a referida *tensão* entre Estado e Sociedade³⁰⁴ mencionada acima, facultou-se³⁰⁵ o seu cadastramento para atuação em casos pré-processuais (ou seja, quando ainda inexistentes processos judiciais), mas constou como obrigatório o cadastro para aqueles órgãos que queiram atuar em processos judiciais (art. 12-C). Nestes casos, os tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas Câmaras Privadas, com o fim de atender aos processos em que foi deferida a gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento, tal como previsto no art.169, § 2º, do Código de Processo Civil.

As Câmaras Privadas devidamente credenciadas ficam sujeitas à avaliação qualitativa das partes, segundo parâmetros estabelecidos pelo Comitê Gestor da Conciliação (art. 12-E c/c art. 8º, §9º, todos da Res. CNJ 125/2010). Cumpre frisar que, tanto para Câmaras credenciadas ou não-credenciadas, ou seja, para quaisquer órgãos não-estatais de solução de conflitos, fica vedado o uso de brasão e demais signos da República Federativa do Brasil, bem como a denominação de “tribunal” ou expressão semelhante para a entidade e a de “Juiz” ou equivalente para seus membros.

Como consectário da Política Nacional, expediu-se a Recomendação CNJ 50/2014 que, dentre outras medidas, estimulou os juízos a encaminhar disputas para a mediação de conflitos em demandas nas quais haja necessidade de preservação ou recomposição do vínculo interpessoal ou social, não apenas decorrentes de relações familiares, mas todos os afetos a direitos disponíveis (art. 1º, inciso II), a apoiarem práticas de empresas e de grandes litigantes que visem avaliar o grau de satisfação do jurisdicionado nas audiências de conciliação como critério de remuneração dos prepostos, em especial com a aplicação de formulários de qualidade

³⁰³ Resolução CNJ n. 125/2010, Art. 6º, X – criar Sistema de Mediação e Conciliação Digital ou a distância para atuação pré-processual de conflitos e, havendo adesão formal de cada Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, para atuação em demandas em curso, nos termos do art. 334, § 7º, do Novo Código de Processo Civil e do art. 46 da Lei de Mediação; (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16)

³⁰⁴ CAPONI, Remo. *Autonomia Privada... Op. cit.*, 2008

³⁰⁵ Art.12-C, parágrafo único Resolução CNJ 125/2010

(art. 1º, III) e a acompanhar a satisfação do jurisdicionado nos encaminhamentos de feitos a mediadores judiciais e privados (art. 1º, IV)

Também com fulcro na Resolução 125/2010, foi criado um Comitê Gestor da Conciliação (art. 7º), cuja atuação de maior destaque tem sido promover a Semana Nacional de Conciliação e também a instituição do “Prêmio Conciliar É Legal”, que até o ano de 2019 já se encontrava na sua 10ª edição e registra práticas bem-sucedidas de métodos adequados de solução de conflitos em todo Brasil. Ademais, duas iniciativas de grande relevo do referido Portal são a elaboração de Manuais e Guias³⁰⁶ para implantação e difusão dos meios alternativos e a elaboração de um Banco de Boas Práticas³⁰⁷ pelo CNJ.

Além disso, o CNJ mantém uma Comissão Permanente de Acesso à Justiça e à Cidadania³⁰⁸ que analisa o funcionamento do Poder Judiciário em suas várias instâncias e propõe medidas para intensificar a capilaridade e a democratização do acesso à justiça (em suas diversas *portas*), sobretudo mediante inclusão social e conscientização de direitos, deveres e valores do cidadão. Em agosto de 2011, a referida Comissão passou a incorporar as atribuições da extinta comissão de Relacionamento Institucional e Comunicação e incorporou a missão de construir parcerias com os demais Poderes, setores e instituições para aperfeiçoamento dos serviços de acesso à justiça. Atualmente os programas do CNJ sob a coordenação da Comissão Permanente de Acesso à Justiça consistem em: Cooperação Judiciária; Melhores Práticas de Cidadania; Movimento Permanente pelo Direito à Saúde; Movimento Permanente pela Conciliação; Movimento Permanente de Combate à Violência doméstica e Familiar (Lei Maria da Penha).

Noutro giro, após as sugestões da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania (CAJC), do Conselho Nacional de Justiça, bem como a decisão proferida nos autos do Pedido de Providências n. 0005163-92.2017.2.00.0000³⁰⁹, os serviços Notariais e de Registro (Cartórios)

³⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manuais e Guias. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/publicacoes-2>>. Acessado em 16.01.2020

³⁰⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Banco de Boas Práticas. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads//conteudo/arquivo/2017/10/39b9a5f2716c9d44f86fc62019aa4f2d.pdf>>. Acessado em 15.01.2020

³⁰⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sítio da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/comissao-de-acesso-a-justica-e-a-cidadania/>>. Acessado em: 20.01.2020

³⁰⁹ O pedido de providências foi instaurado pela Corregedoria Nacional de Justiça, em decorrência de decisão proferida pelo Conselheiro Lelio Bentes Corrêa em consulta formulada por Ricardo Rage Ferro (Consulta n. 0003416-44.2016.2.00.0000), delegatário de serventia extrajudicial, em que questionava a possibilidade de notários e registradores realizarem atividade de conciliação e/ou mediação no âmbito dos processos judiciais, em caráter voluntário. Da análise da petição inicial, observou-se a necessidade de regulamentação da realização de conciliação/mediação no âmbito dos serviços extrajudiciais do País, de forma a unificar o procedimento e evitar disparidades de interpretações pelas serventias. Diante disso, determinou-se a expedição de ofício às Corregedorias estaduais e do Distrito Federal para que se manifestassem acerca dos fatos narrados pela requerente, bem como

passaram a ser autorizados a realizar conciliações e mediações em caráter facultativo (Provimento 67/2018 da Corregedoria Nacional de Justiça)³¹⁰.

Ainda nesse contexto de surgimento exponencial dos meios de solução de conflitos (com dificuldades de clara articulação de objetivos) e a *busca pela institucionalização dos métodos*, é preciso ressaltar que em 2015, foram aprovadas 3 leis de extrema relevância para a Solução de Conflitos: a edição de um novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/15), que enfatizou sobremaneira o valor dos meios adequados; a reforma da lei de arbitragem (Lei 13.129/15) e a elaboração da primeira Lei de Mediação (Lei 13.140/15).

Não se poderia deixar de registrar, ainda, outras medidas inovadoras como o Pacto de Não-Judicialização e o Posto Avançado de Conciliação Extraprocessual (PACE³¹¹) da

demonstrassem como regulamentam a questão e, em caso negativo, apresentassem sugestões ao procedimento. De igual modo, oficiou-se à Anoreg-BR, à Arpen-BR, ao Colégio Notarial do Brasil – CF, ao IRIB – BR, ao IEPTB – BR e ao IRTDPJ – BR para que, caso quisessem, apresentassem sugestões para regulamentação do procedimento. Da análise dos ofícios respondidos pelos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios verificou-se que alguns estados já haviam editado normativa sobre a atividade de mediação/conciliação extrajudicial, mas não havia uma uniformidade na regulamentação. Considerando que o Conselho Nacional de Justiça tem o poder de fiscalização e normatização dos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, segundo o disposto nos arts. 103-B, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal de 1988 e 37 e 38 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, podendo a Corregedoria Nacional de Justiça expedir Recomendações, Provimentos, Instruções, Orientações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades para o aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro, conforme o disposto no arts. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e 3º, XI, do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, foi necessária a uniformização de normas e procedimentos afetos aos serviços de conciliação, mediação e a outros métodos consensuais de solução de conflitos, a serem prestados, de forma facultativa, pelos serviços notariais e de registro. Disponível em: <http://www.pje.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=643B9D76C9CB8D3D9F511524D8F8DA1A?fileName=0005163-92.2017.2.00.0000++&numProcesso=0005163-92.2017.2.00.0000++&numSessao=40%C2%AA+Sess%C3%A3o+Virtual&idJurisprudencia=50812&decisao=false> Acessado em 15.01.2020.

³¹⁰ Cf. <www.conjur.com.br/2018-mar-30/cnj-autoriza-cartorios-mediacao-conciliacao-conflitos> e o provimento em <<https://www.conjur.com.br/dl/provimento-67-cnj-cartorios-mediacao.pdf>>. Acessados em 15.01.2020.

³¹¹ CATEGORIA Sociedade Civil IDENTIFICAÇÃO DA PRÁTICA AUTOCOMPOSITIVA Posto avançado de conciliação extraprocessual DESCRIÇÃO DA PRÁTICA O PACE - Posto Avançado de Conciliação Extraprocessual é o resultado de uma parceria público-privado, legitimada através de convênio firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado, a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), as Federações das Associações Comerciais e Empresariais e as Associações Comerciais (ACEs). O Projeto também conta com a parceria do Sebrae. Os PACEs são instalados nas ACEs que fornece os recursos físicos, humanos e tecnológicos para a sua instalação e manutenção, enquanto o Tribunal presta toda a cooperação técnica. Os acordos celebrados nos PACEs são homologados pelo Judiciário, passando a ter força de título executivo judicial. Trata-se de uma iniciativa exitosa, haja visto os expressivos resultados obtidos desde a sua criação. Atualmente, o projeto contempla 27 unidades de atendimento, em pleno funcionamento nos estados de Alagoas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo e 16 unidades em fase de instalação. PRINCIPAIS OBJETIVOS: Compor os conflitos de forma simples, rápida e econômica. Desafogar o judiciário, oferecendo a sociedade uma alternativa mais célere para solução dos conflitos, fomentando a construção de uma política pública de não-judicialização de conflitos. • O fomento a cultura da autocomposição para a efetiva pacificação social. PÚBLICO PARTICIPANTE Empresários, consumidores e a sociedade civil. RESULTADOS OBTIDOS: Nos últimos 3 anos foram efetuados nos PACEs 44.842 atendimentos, 15.849 audiências (frutíferas + infrutíferas) que resultaram em aproximadamente R\$ 48.068.375,48 em acordos. Solução de conflitos em média de 20 dias, com índice de 80 % de acordo. Sensibilização da sociedade, no sentido da adoção de uma cultura menos processualística e beligerante.

Confederação de Associações Comerciais do Brasil (CACB), que já teve sua prática registrada no Banco de Boas Práticas do CNJ e espelha-se em iniciativas semelhantes e bem-sucedidas globalmente, como a do *International Institute For Conflict Prevention and Resolution* (CPR)³¹². Além disso, há iniciativas de resolução *on-line* de conflitos, como a plataforma governamental consumidor.gov.br – que se insere como ODR de tratamento de conflitos massificados de consumo (demandas repetitivas) – e o “Projeto Action” (da empresa de intermediação de compras Mercado Livre).

Por fim, a Resolução nº 325 de 2020 fixou os macrodesafios para a Estratégia Nacional do Poder Judiciário (sexênio 2021-2026) e seu Anexo I traz alguns deles com total convergência com a presente pesquisa, conforme trechos destacados a seguir:

- a) **Fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a Sociedade:** Refere-se à adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos. Abrange a atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas pela solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil.
- b) **Agilidade e Produtividade na Prestação Jurisdicional:** Tem por finalidade materializar a razoável duração do processo em todas as suas fases. Trata-se de garantir a prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais. Visa também soluções para um dos principais gargalos do Poder Judiciário, qual seja a execução fiscal. Busca elevar a eficiência na realização dos serviços judiciais e extrajudiciais.
- c) **Prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos:** Refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas judiciais e destravar controvérsias existentes

Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads//conteudo/arquivo/2017/10/39b9a5f2716c9d44f86fc62019aa4f2d.pdf>> Acessado em 15.01.2020

³¹²Conferir sítio institucional do International Institute For Conflict Prevention and Resolution Disponível em: <https://www.cpradr.org/>

Não por acaso, na 95ª Sessão Virtual do Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizada entre 14 e 22 de outubro de 2021, foi expedida a Recomendação nº 120/2021 (a partir do Ato Normativo 0007696-82.2021.2.00.0000) segundo a qual, ao julgar demandas na Justiça que envolvam o direito tributário, a magistratura deve considerar a possibilidade de encontrar a solução preferencialmente pela via da conciliação, mediação, negociação ou arbitragem; orienta os tribunais a buscarem a especialização das varas de competência exclusiva para o processamento e julgamento das demandas tributárias; recomendada a celebração de protocolos institucionais com os entes públicos para divulgação das condições e dos critérios para conciliação, mediação ou negociação tributária; divulgação dos editais de negociação; melhor fluxo e rotinas relacionadas aos processos tributários; e intercâmbio de dados sobre demandas tributárias pendentes de julgamento e, como reforço em favor das soluções consensuais nessa área, está a indicação de que os tribunais implantem Centros Judiciários de Solução de Conflitos Tributários (Cejusc Tributário).

Parafraseando Sander³¹³, a despeito da dificuldade de articulação clara de objetivos em alguns projetos em curso no Brasil, *let a thousand flowers bloom!* Espera-se que os critérios propostos adiante para triagem do conflito possam orientar as pessoas-chave na solução de conflito a identificar os elementos e métodos decisivos para decifrá-lo.

4. REVISITAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE CRITÉRIOS DE TRIAGEM (SCREENING). DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA À RUPTURA DA TRANSUBSTANCIALIDADE DO PROCESSO. AS NECESSIDADE DE SOPESAR AS CARACTERÍSTICAS DO CONFLITO PARA MODELAGEM ADEQUADA DA PROCESSUALIDADE.

4.1 Critérios técnico-objetivos *versus* Impossibilidade de controlar a dinâmica do conflito.

Um verdadeiro *sistema*³¹⁴ de justiça multiportas deve apresentar um leque variado (quicá infinito³¹⁵) de meios de solução que tenham pertinência com as peculiaridades dos

³¹³ SANDER, Frank. *Future of ADR*. Op. Cit.

³¹⁴ Remete-se o leitor para o conceito de sistema utilizado na presente pesquisa, oriundo dos estudos de Niklas Luhmann - LUHMAN, Niklas. *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*. Il Mulino, 1978.

³¹⁵ PATTERSON, Roger J. *Dispute Resolution in a World of Alternatives*. Catholic University Law Review, The Catholic University of America, Columbus School of Law, v. 37, Issue 3, p. 592, Spring 1988

conflitos e, sobretudo, sejam adequados para solucioná-los. Isso, contudo, não significa tentar um controle tecnicista da dinâmica inerente ao conflito³¹⁶, nem um retorno à indevida amálgama entre direito material em conflito com as formas processuais de solucioná-lo.

Se fosse possível ilustrar a sugestão ora posta, seria não como uma gôndola de supermercado, onde cada um se serve do que lhe aprouver e conforme seu próprio voluntarismo, mas sim como uma farmácia, onde há prescrições adequadas para dispensação de cada tratamento. O voluntarismo dos sujeitos em conflito, numa dinâmica de solução deste, pode soar acolhedor, respeitoso e inclusivo no início da abordagem, mas - se não ajustado com técnicas efetivas para a solução - leva a um labirinto, uma teia de abordagens pouco direcionadas e efetivas e, afinal, ao esgotamento das partes pela carência de um mínimo de cientificidade no método.

Inicialmente, vale destacar que, ainda que se estabeleça uma escala de maior ou menor possibilidade de desjudicialização de meros atos ou de todo o procedimento (desde à mais intensa heterocomposição, que ainda assim comporta alguns itens autocompositivos até uma aplicação mais autônoma dos meios de autocomposição), conclui-se que não deve haver uma desconexão absoluta da adjudicação (estatal ou não), pois eventual impasse intransponível precisará ser definido por um terceiro. Em outras palavras, diversas podem ser as situações em que a autonomia privada enfrentará limites incontornáveis (seja na imposição coercitiva da decisão, na satisfação de direitos pela execução ou no trato de direitos indisponíveis pouco ou nada submetidos a métodos “alternativos”).

Nessa linha de promover uma saudável tensão (do ponto de vista teórico) e ao mesmo tempo buscar soluções concretas, é que se poderia falar em uma gradação da desjudicialização (que também acaba por ser influenciada pela perspectiva do próprio conflito). Isso significa dizer que em ramos do Direito onde haja interesses de sujeitos menores ou incapazes de expressar validamente sua plena vontade, direitos indisponíveis, interesses públicos primários, quando houver violência/ameaça, quando houver discussão sobre direitos fundamentais³¹⁷ ou a desjudicialização deve inspirar maiores cuidados ou esta deverá ocorrer preferencialmente conectada à Corte. Por outro lado, quando diante de direitos disponíveis e patrimoniais, a

³¹⁶ Carriel Meadow critica o ADR atual pois se tornou carregado do Direito (law-laden) e travancado pelo Direito (law-ridden) ao invés de ser algo flexível para tornar um mundo melhor e encorajar modelos melhores de solução de conflitos.. MENKEL-MEADOW, Carrie. Ethics in ADR: The Many "Cs" of Professional Responsibility and Dispute Resolution. 28 *Fordham Urb. Law Journal* 979-990. 2001. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/524>> ou <<http://ssrn.com/abstract=288805>>. Acessado em 03.10.2021. 09:42

³¹⁷ Vide discussão Sander x Owen Fiss

tendência é conferir à sociedade civil maior autonomia e poder de autorregulação, desde que observada a adequada processualidade e as peculiaridades do referido conflito.

Como cediço, a Perspectiva do Conflito nos Estudos Jurídicos³¹⁸ preconiza que sejam analisadas as peculiaridades decorrentes do contexto litigioso (objeto, sujeitos, interesses envolvidos, necessidades de adaptabilidade processual etc.) a fim de colmatar o(s) método(s) mais adequado à solução. Empreendendo tal análise, que alguns denominam de *screening*³¹⁹ – ou, aportuguesando o termo, *triagem* – seria possível proceder de maneira mais técnica no diagnóstico do conflito, bem como na prescrição do tratamento que indique processualidade assertiva, complementarmente às soluções adjudicatórias ou em substituição a esta.

Para Honeyman e outros³²⁰, por exemplo, proceder com tal análise do conflito (inclusive, se possível, antecipando sua ocorrência e efeitos) constitui a próxima fronteira técnico-científica a ser desenvolvida na seara dos métodos adequados de solução de conflitos. Para os autores, haveria diversos motivos para a indiferença e negligência quanto à antecipação dos efeitos do conflito, passando desde uma relutância natural de todo ser humano (“*Ignore it and maybe it will go away!*”) à baixa capacitação, institucionalização ou valorização de profissionais que desempenhem tais habilidades. Apesar da gama de profissões e cargos cujas atribuições tangenciam ou lidam com conflitos, nenhum deles estaria adequadamente constituído e estruturado para investigar, analisar e auxiliar de maneira sistêmica os conflitos³²¹.

Sucedo que, no mundo dos fatos chega-se a um determinado momento e contexto em que – como preconizado há muito pelo provérbio popular – *prevenir* se torna menos oneroso que *remediar*. Os referidos autores defendem tal argumento de “prevenção” invocando o

³¹⁸ Embora no texto original o vocábulo seja “*disputes*”, preferiu-se para fins deste trabalho utilizar o termo conflito e não disputa, por ser mais familiarizado com o idioma nacional.

³¹⁹ *Screening* substantivo da língua inglesa que denota análise, rastreio, triagem. Cf. <https://www.linguee.com/ingles-portugues/traducao/screening.html>

³²⁰ HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. The Next Frontier is Anticipation: Thinking ahead about Conflict to Help Clients Find Constructive Ways to Engage Issues in Advance. *Alternatives* (DOI: 10.1002/alt). Vol. 25, no. 6, 2007, p. 99. Disponível em www.interscience.wiley.com Acessado em 07.03.2021.

³²¹ No original: *In most cases, an explanation for overlooking or ignoring the emergence of conflict can be traced to one or more of these given reasons. But other explanations for a reluctance to anticipate conflict operate on a more general, systemic scale. [...] The first is human nature: “Ignore it and maybe it will go away.” That is a common organizational reaction to any unpleasant phenomenon. It works at least some of the time, so it can’t be discounted entirely. [...] The third systemic reason for failure to anticipate conflict is the most important, because it aids and abets the others. The array of talent customarily employed to handle conflict—including not only organizational insiders, but outside counsel, management consultants, risk management professionals and public relations and crisis management firms, among others—includes many talented, vocal and persuasive people. But while each of these specialties offers expertise in one aspect of the conflict challenge, in our experience not one of them is properly chartered to investigate, analyze, and help with the conflict (or a stream of conflicts) as a whole system. Even strategic planners, whose job descriptions are theoretically broad enough to include this function, generally don’t take on its full implications, partly because they aren’t often trained for it.* HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. *Op. Cit.*

exemplo da Odontologia: em um momento inicial daquele ramo da saúde, extrair dentes era o mais fácil e menos oneroso a se fazer; ocorre que, a partir do momento em que o custo de construção e implantação de dentes artificiais se tornou mais oneroso, a prevenção (visando evitar a extração) se tornou a melhor abordagem técnica para aquela situação. Nesta análise comparativa, quando os custos sociais e econômicos do conflito se tornam demasiadamente onerosos (como no contexto atual de sociedades massificadas, digitalizadas e altamente litigiosas) a prevenção se torna mais adequada e recomendável do que o tratamento tardio por quaisquer das portas de solução de conflitos³²².

Desse modo, ganha relevo a triagem (*screening*) dos conflitos (potenciais ou já instalados) a fim de se conferir maior tecnicidade e efetividade ao método de solução de conflitos que vier a ser aplicável. Cumpre advertir, contudo, que a triagem não deve significar a realização de um mero inventário ou lista, nem mesmo deve ser confundida ingenuamente como uma tentativa de planejar e “rotinizar”³²³ a solução do conflito; o que transmitiria a falsa ideia e equivocada de que alguém estaria no controle da situação. Ao revés, triar consistiria em capacitar pessoas para desenvolver habilidades de interpretar e lidar com o conflito e de fomentar a adaptabilidade em tais contextos, o que permitiria reconhecer elementos substanciais (*consistent elements*) dos conflitos e as práticas mais adequadas de tratá-los com métodos efetivos³²⁴ - isso também é processualidade.

O foco, pois, está mais na identificação de critérios adequados entre peculiaridades dos conflitos e a ferramenta de solução (*matching*) bem como na identificação e capacidade e

³²² Cf. no original: *Conflict management isn't the first profession to move from an initial focus on the immediate and unmistakable toward greater attention to underlying causes. The authors believe that conflict management is now at an equivalent developmental stage to that once experienced by dentistry — when pulling teeth had become fairly efficient, and the leading dentists had developed workable false teeth and rudimentary fillings, but preventive dentistry wasn't yet a regular expectation.* HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. *Op. Cit.*

³²³ O neologismo proposital visa transmitir ao leitor a ideia de criar rotinas engessadas e inflexíveis para a solução do conflito. Curiosamente, não se pode sair do extremo da inflexibilidade dos procedimentos adjudicatórios idealizados na era científica do Processo (hoje mitigada pelos movimentos de flexibilidade procedimental e negócios processuais) para carregar os mesmos vícios para os métodos adequados de solução de conflitos; por outro lado, não se pode neste novo ramo do Direito Processual permitir procedimentos eivados de atecnia e desprovidos de um mínimo de racionalização e cientificidade.

³²⁴ Cf. no original: *It's not even about planning exactly how to deal with it on any routinized level. Nor is an anticipatory approach focused merely on bringing in experts to do a "conflict inventory" and predict where an organization is likely to find problems. Instead, it is about a management practice that implies working with key people at a variety of organizational levels to help them anticipate and prepare for their own work with significant conflict. It also implies staying with them as a resource as they do so. This is essential not only to prepare the organization for the conflict that is most immediately at hand, but to prepare the key people to develop their own ability to be adaptive for the future. This experience will enable the recognition of certain consistent elements of conflict, and of best practices in managing them effectively.* HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. *Op. Cit.*

competência³²⁵ do sujeito, e muito menos na tentativa de controlar o objeto-conflito. Tal tentativa de controle do conflito é ineficiente e inadequada, visto que um conflito não pode ser determinado integralmente pelas circunstâncias externas nas quais ele se encontra. Em diversos contextos e abordagens, aliás, um conflito pode ser solucionado ou transformado mesmo em condições objetivas desfavoráveis; como também, mesmo com circunstâncias objetivas das mais favoráveis, fatores subjetivos e psicológicos podem fazer o conflito adotar um desfecho malsucedido³²⁶.

Frise-se, portanto: proceder à triagem de conflitos (*screening*) não deve ser confundida com um mero enquadramento (*framing*) ou como tentativa de encaixotar o conflito nos próprios pré-conceitos dos sujeitos envolvidos, motivo pelo qual se revela salutar o permanente intercâmbio entre pesquisadores acadêmicos e profissionais práticos.³²⁷ Por estes e outros motivos, entendemos como inadequada a tradução e utilização do termo “planificação de solução de controvérsias” utilizado por parte da doutrina.³²⁸

4.2 Críticas ao *screening-clerk* personificado em um único sujeito processual (escrivão de triagem). Consolidação de critérios de *screening* já propostos pela doutrina. Necessidade de descentralização do *screening* para a Ciência do Direito e para todos os Sujeitos do Conflito.

Conforme pontua Marcelo Franco³²⁹, o projeto de Sistema Multiportas do prof. Frank Sander apresentou sérias dificuldades de implantação prática, em virtude, por exemplo, dos altos custos financeiros envolvidos para a reestruturação física e administrativa dos tribunais,

³²⁵ HEDEEN, Timothy. Remodeling the Multi-Door Courthouse To "Fit the Forum to the Folks": How Screening and Preparation Will Enhance ADR, 95 Marq. L. Rev. 941 (2012). Disponível em: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol95/iss3/10> Acessado em 13.11.2021

³²⁶ MORTON, Deutsch. *Op Cit.*

³²⁷ Sobre a importância prática e científica de tal intercâmbio, conferir obra de referência na área: HONEYMAN, Christopher; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *The negotiator's fieldbook : the desk reference for the experienced negotiator*. Washington, DC : American Bar Association, Section of Dispute Resolution, 2006. *There is no evidence that the growing knowledge and skill set of the conflict management field has yet had much impact on the ability of managers to anticipate and forestall problems of this nature. In a nutshell, the integrative function of conflict anticipation remains to be developed out of the component parts that the field of conflict management field has developed over the past 30 years. [...] At least one of the factors described above—deficiencies in information transfer between scholars and practitioners— has begun to be addressed in recent years. One conspicuous effort is “The Negotiator’s Fieldbook,” which works toward integrating 80 kinds of expertise on negotiating, a core function in conflict management of virtually all kinds.*

³²⁸ GUERRERO, Luis Fernando; SALLES, Carlos Alberto de. Efetividade das estipulações voltadas à instituição dos meios multiportas de solução de litígios. 2021. Universidade de São Paulo (USP), 2021. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-09042013-150524/pt-br.php> > Acessado em: 15.11.2021

³²⁹ FRANCO, Marcelo Veiga. Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América. *Revista de Processo*. vol. 314. ano 46. p. 429-461. São Paulo: Ed. RT, abril 2021

da necessidade de mobilização de amplo corpo de recursos humanos e da inviabilidade de fornecer um exame individualizado das causas, sobretudo em um contexto de ampliação da litigiosidade repetitiva.³³⁰

O próprio Sander já alertava que a ideia era simples, mas de desafiadora execução³³¹. Não se deve, contudo, menosprezar a sua grande relevância para influenciar mudanças legislativas, judiciárias e doutrinárias tendentes a estimular o uso e o aperfeiçoamento dos métodos extrajudiciais; bem como o pioneirismo destemido de propor critérios e soluções até então pouco difundidos. Não por acaso, o arcabouço proposto por Sander figura dentre as quatro principais tentativas de se desenvolver uma taxonomia para auxiliar na escolha do método mais adequado para determinado conflito/disputa, conforme resumo abaixo:

Fig. 07 - As 4 Principais Abordagens de Correspondência entre Métodos e Conflitos

Principais Abordagens de Correspondência entre Métodos e Conflitos			
Autor(es)	Método(s) Considerado(s)	Questão(ões) Central(is)	Ferramenta Proposta / Embasamento para Resultado Proposto
SANDER & GOLDBERG ³³²	Todos os principais MASC's	Quais são os objetivos dos sujeitos? Quais métodos são mais adequados para atingir esses objetivos? Quais são os impedimentos a uma resolução e qual procedimento de MASC pode superar melhor esses impedimentos?	Duas etapas com pontuação de como cada um dos principais MASC's atinge cada um dos objetivos de 8 dos sujeitos ou evita cada um dos 10 impedimentos à resolução do conflito. (Baseado em experiências dos autores e, posteriormente, em dados empíricos)
		Características do caso; Características dos sujeitos;	Perguntas detalhadas sobre cada uma das questões centrais.

³³⁰ STEDMAN, Barbara Epstein. Multi-option justice at the Middlesex Multi-Door Courthouse. In: SMITH, Roger (edit.). *Achieving Civil Justice: Appropriate dispute resolution for the 1990s*. London: Legal Action Group, 1996. p. 120,

³³¹ O próprio autor do conceito, prof. Frank Sander, confessa com bastante humildade e sinceridade que vem “trabalhando nessa questão desde 1976, porque na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples. In. SANDER, Frank. CRESPO, Mariana Hernandez. *Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

³³² Frank E. A. Sander & Stephen B. Goldberg, *Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure* 10 *Negotiation Journal*. 49 (1994).

DAUER ³³³	Não especificado	Características do ambiente (incluindo os objetivos das partes/sujeitos); Barreiras/Impedimentos à Resolução	Apresenta valor de utilidade para 19 objetivos / características dos MASC's (Baseado principalmente na literatura e alguns dados judiciais.)
CPR - Int. Institute for Conflict Prevention Resolution ³³⁴	Foco em mediação e conflitos comerciais	Quais são os objetivos dos sujeitos na disputa? O conflito está adequado ao método de resolução? Quais são os benefícios potenciais da mediação para a disputa em questão? Há alguma contraindicação para mediação?	A triagem (<i>screening</i>) consiste de 10 a 11 subquestões para cada uma das três questões básicas listadas à esquerda. Os sujeitos (partes /advogados) escolhem uma das três respostas possíveis e usam a chave para interpretar as respostas para fornecer uma avaliação preliminar sobre se um caso é apropriado para mediação. (Baseado em pesquisa de mais de 600 advogados corporativos e um estudo de 449 casos de conflitos comerciais.)
FJC - Federal Judicial Center ³³⁵	Todos os principais MASC's conectados à Corte	Primeira questão é verificar se o caso é apropriado para MASC's: • Características dos sujeitos; e • Características do caso; Então, se for apropriado, como se pode combinar melhor o método com o caso. As duas perguntas básicas são: • quem pode selecionar o método? (partes, funcionários de do tribunal ou juiz); e • que critérios o tribunal pode usar para fazer a correspondência entre um caso e um MASC?	Abordagem em dois estágios: primeiro, perguntas detalhadas referentes aos sujeitos e às características do caso indicam se o caso é apropriado para qualquer MASC. Em segundo lugar, uma lista de exemplos de tipos de casos apropriados para diferentes MASC. (Com base principalmente na prática do tribunal federal e na teoria de MASC)

Fonte: Tabela contida in SANDER e ROZDEICZER. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures (tradução nossa)

³³³ DAUER, Edward A. *Manual of Dispute Resolution: A Student's Guide to ADR Law and Practice*. New York: McGraw-Hill. (1994).

³³⁴ ADR SUITABILITY GUIDE: Featuring Mediation Analysis Screen. International Institute for Conflict Prevention & Resolution. 2006. Disponível em: https://www.cpradr.org/resource-center/toolkits/early-case-assessment-guidelines/res/id=Attachments/index=3/ADR_Suitability_Screen_1.pdf Acessado em: 14.11.2021

³³⁵ NIEMIC, Robert J. STIENSTRA, Donna. RAVITZ, Randall E. *Guide to Judicial Management of Cases in ADR, Federal Judicial Center*. Washington: Federal Judicial Center, 2001, pág. 128-35, 2002.

Contudo, convém alertar o leitor que é difícil criar uma taxonomia e comparar esses sistemas seja porque (A) os sistemas se concentram em métodos diferentes³³⁶; (B) ou porque os autores acima usam categorias diferentes para descrever o mesmo fato/fenômeno: por exemplo, o item "característica da parte / caso" em um sistema pode ser denominado "objetivos das partes" ou "impedimentos para a resolução do caso" em outros; (C) por fim, para precisão científica, deve-se destacar que os sistemas se concentram em diferentes tipos de casos: o Guia do CPR se concentra em casos comerciais, enquanto o Guia FJC se concentra em casos/métodos conectados a tribunais.

Frise-se que o próprio entendimento de Sander evoluiu ao longo das décadas e passou a apresentar soluções mais objetivas. Na concepção original do Centro de Resolução de Disputas proposto por Sander em 1976, por exemplo, era proposta a figura de um escrivão de triagem (*screening-clerk*) que seria o profissional multidisciplinar a direcionar o conflito para a porta mais adequada. Na concepção do autor, a ordem de portas seria a seguinte:

Fig. 08 – Tabela. Proposta de Frank Sander para ordem das “portas” no Centro de Resolução de Disputas

Ordem proposta por Frank Sander para o Centro de Resolução de Disputas³³⁷	
Escrivão de Triagem (<i>Screening Clerk</i>)	Porta 1
Mediação	Porta 2
Arbitragem	Porta 3
Averiguação de Fatos (Fact-Finding)	Porta 4
Júri de Negligências Profissionais (ou painel de más práticas)	Porta 5
Corte Judicial	Porta 6
Ombudsman	Porta 7

Fonte: SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*.

Nesta concepção original de Sander, cinco deveriam ser os critérios a serem avaliados pelo escrivão de triagem para avaliar os procedimentos e portas mais adequados: a natureza do conflito (*the nature of the dispute*), a relação das partes (*the parties' relationship*), o valor da causa (*the amount in dispute*), o custo da solução (*the cost of each process*) e a urgência do

³³⁶ Por exemplo, a abordagem de CPR concentra-se na mediação; a abordagem Dauer não especifica os procedimentos.

³³⁷ SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*. Eagan: West Publishing Company, 1976, pág. 131.

processo (*the speed of each process*). Décadas após, o próprio autor aperfeiçoou os critérios com Stephen Goldberg³³⁸, num artigo curiosamente intitulado “Ajustando o Fórum à Confusão” (*Fitting the Forum to the Fuss*) no qual propõe a verificação dos métodos em duas etapas: (1) os procedimentos de resolução de disputas foram comparados entre si com base na probabilidade de cada um de satisfazer os oito objetivos do sujeitos em conflito (disputantes) e (2) em seguida, os quatro procedimentos não vinculativos eram avaliados quanto a seus efeitos diante de dez impedimentos comuns para a solução via acordo.³³⁹

Ao longo dessa evolução, parece ter havido o abandono da figura inicialmente prevista por Sander do escrivão de triagem (*screening clerk*) e a descentralização dessa função na figura dos sujeitos-chave no conflito (partes, advogados, mediadores, conciliadores, terceiros em geral e decisores – árbitros ou juízes). De fato, mostrava-se difícil (quicá, impossível) reunir todas as competências e habilidades necessárias aos diversos conflitos numa figura única como a do *screening clerk*.

Sander, que já havia proposto com Goldberg uma classificação que considerava os objetivos (*goals*) das partes, aperfeiçoou, mais recentemente, com Rozdeiczner³⁴⁰ a lista de objetivos de 8 para 16 itens, bem como revisitou a lista de "impedimentos dos métodos" para ajustar às dinâmicas difíceis (como barreiras psicológicas, expectativas irrealistas e desequilíbrios de poder). Em suma, os autores propuseram três principais áreas de investigação no conflito: 1) os objetivos dos sujeitos³⁴¹, 2) as características do processo, do caso ou das partes que apontem para um determinado processo de resolução de disputa e 3) a capacidade de um procedimento para superar os impedimentos à resolução efetiva. Propõem, assim, essas três lentes essenciais para realizar a triagem:

- a) **Objetivos (*goals*):** A primeira questão relativa à escolha do processo mais adequado diz respeito aos tipos de objetivos que o sujeito gostaria de alcançar durante ou ao final desse processo. Como o sujeito pode ter mais de um objetivo, deve considerá-los e

³³⁸ SANDER, Frank E.A. GOLDBERG, Stephen B. *Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure*, 10 *Negot. Journal*. 49, 53 tbl.1 (1994).

³³⁹ SANDER, Frank E.A. GOLDBERG, Stephen B. *Op cit. pág.* 55.

³⁴⁰ SANDER, Frank E.A. ROZDEICZER, Lukasz. *Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach*, 11 *HARV. NEGOT. L. REV.* 1, 6, 8–9 tbl.1 (2006). Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=904805> Acessado em 13.11.2021

³⁴¹ No presente estudos, preferiu-se utilizar a terminologia sujeitos do conflito, pois se mostra mais ampla do que o vocábulo “partes”. Conforme alertam os próprios Sander e Rozdeiczner podem ter objetivos (*goals*) a *Corte, a sociedade, o Estado, os advogados* e toda essa dinâmica inevitavelmente interfere na solução.

hierarquizá-los conforme suas prioridades; e jamais deve encarar a tabela como exaustiva, mas apenas exemplificativa, confira-se:

Fig. 09. Tabela de Sander e Goldberg (atualizada por Rozdeiczer) sobre a Adequação dos Métodos aos Objetivos (Goals) dos Sujeitos do Conflito

Tabela de Adequação dos Métodos aos Objetivos dos Sujeitos do Conflito							
0 = pouco provável de atender objetivo do sujeito				2 = atende ao objetivo do sujeito substancialmente			
1 = atende ao objetivo do sujeito de algum modo				3 = atende ao objetivo do sujeito muito substancialmente			
	Objetivo Processual	Mediação	Mini Julgamento	Julgamento Sumário	Avaliação por 3º Neutro	Arbitragem	Adjudicação
1	Celeridade	3	2	2	3	0-2	0
2	Privacidade	3	3	1	2	1	0
3	Justificação Pública	0	1	1	1	2	3
4	Opinião Neutra	1	1	2	2	3	3
5	Minimização de Custos	3	2	2	3	0-2	0
6	Manutenção/Melhoria Relacionamento	3	2	2	1	1	0
7	Observância de Precedentes	0-1	0-1	0-1	0-1	2	3
8	Relação Máximo Ganho /Mínima Perda decorrente da Vitória	0 ³⁴²	1	1	1	2	3
9	Criação de Novas Soluções	3	3	1	2	1	0
10	Controle das Partes sobre processo	3	2	1	1	1-2	0
11	Controle das Partes	3	3	1	2	1	0

³⁴² SANDER e ROZDEICZER (*Op. Cit*) relembram que em termos estritos, a mediação não é adequada para fornecer ganho maximizado ou perda minimizada; no entanto, por meio da criação de valor, às vezes uma ou ambas as partes podem obter melhores resultados por meio de mediação do que por meio de processos judiciais como litígio ou arbitragem. No original: “*Strictly speaking, mediation is not well-suited to provide maximized gain or minimized loss; however, through creating value, sometimes one or both parties can achieve better outcomes through mediation than through adjudicative processes like litigation or arbitration*” tradução nossa.

	sobre resultado						
12	Transferência de Decisão para Terceiro	0-1	1	2	2	3	3
13	Supervisão ou Coerção Judicial	0-2	0	1	1	2	3
14	Transformação das Partes	3	1	0	0	0	0
15	Percepção de Satisfação ³⁴³	3	3	2	2	2	0
16	Compreensão da Disputa/Conflito	3	3	1	2	2	1

Fonte: Tabela contida in SANDER e ROZDEICZER. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures (tradução nossa)

- b) **Características Facilitadoras:** Certas características do caso e dos sujeitos podem facilitar o alcance de uma resolução efetiva; de modo geral, todo método é capaz de ativar ou destruir³⁴⁴ alguns dos recursos facilitadores do caso ou das partes, conforme figura abaixo:

Fig. 10 - Tabela de Características Facilitadoras (do caso ou dos sujeitos)

Tabela de Características Facilitadoras							
	Característica Facilitadora	Métodos de Transformação		Métodos de Checagem de Realidade		Métodos de Adjudicação	
		Mediação	Mini Julgamento	Julgamento Sumário	Avaliação por 3º Neutro	Arbitragem	Adjudicação
1	Bom relacionamento entre os advogados	3	2	1	1	0	0
2	Bom relacionamento entre as partes	3	2	1	1	0	0
3	Caso / Sujeitos parecem aptos para solução de problemas	3	2	1	1	0	0
4	Uma ou ambas as partes estão dispostas a se desculpar	3	3	1	1	0	0
5	Ansioso por Acordo	3	2	2	2	0	0

³⁴³ Para análise no contexto de mediação em Direito de Família cf. Joan B. Kelly, A Decade of Divorce Mediation Research, 34 *Fam. & Conciliation Cts. Rev.* 373, 377 (1996).

³⁴⁴ Exemplifica Sander e Rozdeiczer que um bom relacionamento e confiança entre os advogados das partes pode facilitar a comunicação e levar a um acordo melhor; mas esses recursos de facilitação não seriam utilizados ao máximo se as partes selecionassem o litígio. Além disso, o litígio pode destruir rapidamente um bom relacionamento pré-existente e a confiança, criando um impedimento para um acordo posterior. (no original: “For example, a good relationship and trust between the parties’ attorneys can facilitate communication and lead to a better settlement. These facilitating features would not be maximally utilized if the parties selected litigation. Moreover, litigation could quickly destroy both a good pre-existing relationship and trust, creating an impediment to settlement later?”. Tradução nossa)

6	Agentes de alto escalão envolvidos ³⁴⁵	2	3	2	2	1	1
7	Muitos problemas no mesmo caso ³⁴⁶	3	3	1	1	1	0
8	Parte se beneficiária de institutos do processo judicial ³⁴⁷	0	1	2	1	2	3
9	Conhecimento específico de um neutro necessário	3	3	1	3	3	1

c) **Capacidade do Método de Adequar-se e Superar Impedimentos:** conforme figura abaixo.

Fig. 11 – Tabela de Sander e Goldberg sobre capacidade de um método adequado superar impedimentos à resolução do conflito

Capacidade de um Método de Superar Impedimentos para a Resolução do Conflito							
0 = pouco provável de atender objetivo				2 = atende ao objetivo substancialmente			
1 = atende ao objetivo de algum modo				3 = atende ao objetivo muito substancialmente			
	Impedimento à Processualidade	Mediação	Mini Julgamento ³⁴⁸	Julgamento Sumário ³⁴⁹	Avaliação por 3º Neutro ³⁵⁰	Arbitragem	Adjudicação

³⁴⁵ A falta de poder de resolução e transação, decorrente do fato de o agente ou agentes envolvidos não possuírem autonomia suficiente, é uma séria desvantagem na negociação e resolução de conflitos. Por outro lado, o envolvimento de um funcionário de nível superior ao invés daquele que se sente responsável pelo conflito pode fornecer uma perspectiva mais ampla (mais questões) e mais flexibilidade na negociação do acordo. Essa vantagem é particularmente útil em um mini-julgamento em que altos funcionários de cada lado assumem um papel ativo na negociação. Cf. Sander e Rozdeiczter. *Op. Cit.*

³⁴⁶ Casos com mais de um problema oferecem mais possibilidades de compensações benéficas (tradeoffs) e são mais propensos a acordos. Cf. Sander e Rozdeiczter. *Op. Cit.*

³⁴⁷ Alguns desses recursos ou institutos poderiam ser: liminar, produção antecipada de provas, envolvimento de terceiros, audiência formal, execução judicial, etc. Cada um desses recursos e seus benefícios devem ser considerados e avaliados separadamente. Cf. Sander e Rozdeiczter. *Op. Cit.*

³⁴⁸ Conforme leciona Marcelo Franco, Os mini-trials consistem em um processo por meio do qual as partes, representadas por advogados, voluntariamente submetem um relatório conciso do caso, das questões controvertidas e das provas para um grupo de terceiros com conhecimento na área em discussão. Não há a apreciação da causa por um juiz togado, razão pela qual os mini-trials geram julgamentos não vinculantes. Cf. FRANCO, Marcelo Veiga. Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América. Revista de Processo. vol. 314. ano 46. p. 429-461. São Paulo: Ed. RT, abril 2021

³⁴⁹ “Os summary jury trials consistem em um processo sem eficácia vinculante de solução de casos que já estão prontos ou maduros o suficiente para serem julgados perante o júri. Nessas hipóteses, já houve o esgotamento da fase de dilação probatória e as partes já debateram as suas alegações e provas em contraditório. Todavia, os advogados, como uma tentativa derradeira de alcançarem uma autocomposição, optam por apresentar um resumo do caso para um grupo de seis jurados, em vez de levarem-no formalmente ao grupo completo de jurados indicado no processo judicial – o qual, nas cortes federais, é formado por doze jurados, enquanto nos tribunais estaduais pode variar entre seis a doze jurados.” FRANCO, Marcelo. *Op. Cit. 2021.*

³⁵⁰ “O early neutral evaluation consiste em um método adequado de solução de disputas que tem como objetivo viabilizar ou aumentar as possibilidades para que as partes alcancem o consenso no estágio inicial do conflito. Para tanto, no early neutral evaluation as partes apresentam os fatos e fundamentos jurídicos da disputa perante um terceiro neutro selecionado por elas ou pelo tribunal, geralmente um advogado experiente, um árbitro renomado ou um juiz aposentado. A incumbência do terceiro neutro é realizar uma avaliação adequada do caso no seu estágio inicial com o fim de oferecer às partes um parecer aberto e transparente sobre as suas reais posições e eventuais chances de êxito.” FRANCO, Marcelo. *Op. Cit. 2021.*

1	Má Comunicação	3	2	1	1	1	0
2	Necessidade de expressar emoções	3	1	1	1	1	0
3	Diferentes visões dos fatos	2	2	3	3	2	2
4	Diferentes visões do direito	1	2	3	3	2	2
5	Importância de Princípios	1	0	0	0	1	3
6	Componentes de Pressão das Partes	3	2	2	2	0	0
7	Ligação com outros conflitos	2	1	1	1	1	0
8	Múltiplas partes	2	1	1	1	1	1
9	Diferença de interesses entre Advogado-Cliente	2	1	1	1	1	1
10	Síndrome de <i>Jackpot</i> ³⁵¹ ou, aportuguesando, Síndrome da Mega-Sena (acúmulo de prêmio)	0	1	1	1	3	3

Fonte: Tabela contida in SANDER e ROZDEICZER. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures (tradução nossa)

Ao final dessa estratificação, concluem os autores que a mediação tende a ser o método mais receptivo e eficaz para a maioria das situações e recomendam uma abordagem prioritariamente centrada na mediação, sendo os demais métodos subsidiários³⁵². Ponderando-se tal abordagem com a necessária cautela e parcimônia, este estudo preconiza que não sejam estabelecidos pré-conceitos a favor ou contra nenhum método, de modo a permitir uma avaliação conforme critérios ora estabelecidos.

4.3 Da proposta de abordagem segmentando SUJEITO, OBJETO e RELAÇÕES (SUJEITO-SUJEITO e SUJEITO-OBJETO)

No percurso de pesquisa do presente trabalho, em função dos paradigmáticas e pré-conceitos enraizados na formação do Autor, tentou-se estabelecer inicialmente critérios técnico-

³⁵¹ *Jackpot* - Prêmio elevado atribuído num jogo de azar, resultante de acumulação de prêmios ou apostas. in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/jackpot> Acessado em 13-11-2021. No Brasil, a “Mega-Sena Acumulada” talvez consiga traduzir com maior acurácia a expressão estrangeira.

³⁵² SANDER, Frank E.A. ROZDEICZER, Lukasz. *Op. Cit.*

processuais (mais ou menos rígidos) para triagem de conflitos, a fim de auxiliar no direcionamento da porta mais adequada. Sucede que, em decorrência da complexidade³⁵³ e interdisciplinaridade³⁵⁴ cada vez mais intensas dos conflitos na sociedade contemporânea constatou-se o exaurimento desse paradigma em que o processo era sempre o ponto de *partida* e não o ponto de *chegada*³⁵⁵.

A multiplicidade de questões, nos diversos ramos do Direito (família, tributário, previdenciário, empresarial, ambiental, trabalhista, administrativo, econômico, consumidor et. al) e das infinitas variáveis potencialmente existentes, seja em função da *subjetividade dos sujeitos* em conflito ou das nuances do próprio objeto inserto no contexto conflituoso - que o próprio direito material também é incapaz de encapsular no texto legal - levam à constatação de que a instrumentalidade processual deve ser *radical*, ou seja alterar o modo de indagações, indo à raiz do conflito, *alargando* o campo de investigação do processualista (inclusive abarcando fatores externos ao Direito) para lapidar uma resposta e tutela mais específicas e efetivas³⁵⁶.

A proposta formulada abaixo, portanto, é prospectiva e mira a identificação de métodos de solução do conflito e do contexto conflituoso; em função disso, outras abordagens sociológicas³⁵⁷, psicológicas ou que não estejam relacionadas à processualidade não serão aprofundadas ou sequer abordadas. Na perspectiva assentada até aqui, aliás, é impossível definir-se a processualidade de maneira hermética exatamente porque a tutela processual passa a ser ponto de chegada, após o contato e as indagações ao conflito-Esfinge. E é exatamente por

³⁵³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Op.Cit.* pág. 89.

³⁵⁴ Conforme leciona BOBBIO “a interdisciplinaridade sempre pressupõe abordagens diversas” e “a questão de que o jurista deva estabelecer novos e mais profundos contatos com psicólogos, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos tornou-se, especialmente entre juristas da nova geração, uma *communis opinio*, tão difundida que, desejando oferecer indicações bibliográficas precisas, não saberia por onde começar” BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. pág. 46-48. Para Boaventura de Sousa Santos, vivenciamos uma transição paradigmática do direito contemporâneo em que o Direito está se abrindo (ou deveria) para outros ramos do conhecimento: “enquanto domínio social funcionalmente diferenciado, o direito desenvolveu um autoconhecimento especializado e profissionalizado, que se define como científico (ciência jurídica) dando assim origem à ideologia disciplinar a que chamo de cientificismo jurídico” “Do positivismo jurídico à autopoiese, o pressuposto ideológico foi sempre o de que o direito devia desconhecer, por ser irrelevante, o conhecimento social científico da sociedade e, partindo dessa ignorância, deveria construir uma afirmação epistemológica própria (‘direito puro’, ‘direito auto-referencial’, ‘subjectividade epistêmica do direito’) SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000, pág. 164/169. O mesmo autor possui abordagem sociológica do processo. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça*. In *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1995, pág. 141-161

³⁵⁵ SALLES, Carlos Alberto de. *A instrumentalidade metodológica do processo*. *Op.Cit.*

³⁵⁶ SALLES, Carlos Alberto de. *A instrumentalidade metodológica do processo*. *Op.Cit.*

³⁵⁷ TRUBEK, David M. *The Handmaiden's revenge: on reading and using the newer sociology of civil procedure*. *Law and Contemporary Problems*. Vol. 51, n. 4, 1988, pág. 111 e ss.

isso que todas as contribuições doutrinárias que visam lançar luz sobre alguma abordagem do conflito são salutares, pois não são hegemônicas, nem se excluem.

Cabe alertar, ainda, que não há suficiente clareza³⁵⁸ à própria definição do termo conflito (que é objeto de estudo de diversos ramos da Ciência), nem mesmo quanto à forma de segmentá-lo e seus efeitos.³⁵⁹ Não se ignora a existência de muitas formas, tipologias e taxonomias para classificação de conflitos (jurídicas, sociológicas, psicológicas, antropológicas); nem a dificuldade (e, muitas vezes, arbitrariedade) na adoção de critérios de classificação; muito menos se descuida de enveredar pela ingênua percepção de que nas situações extremadas é um tanto quanto mais fácil tecer comparações e apontar diferenças, enquanto nas zonas cinzentas é que residem os verdadeiros desafios para o cientista do Direito³⁶⁰.

Ainda assim, para os fins do presente estudo, parece válido propor uma abordagem/triagem que tenha como referência a diretriz de processualidade. Em outras

³⁵⁸ SCHMIDT, Stuart M.; KOCHAN, Thomas A. Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 3. (Sep., 1972), pp. 359-370. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28197209%2917%3A3%3C359%3ACTCC%3E2.0.CO%3B2-B>> Acessado em 07.03.2021.

³⁵⁹ Cf. *Much of the literature fails to distinguish between conflict and its antecedent conditions. Pondy (1967) suggests that the term "conflict" has been used at one time or another in the literature to describe: (1) antecedent conditions (for example, scarcity of resources, policy differences) of conflictful behavior, (2) affective states (e.g., stress, tension, hostility, anxiety, etc.) of the individual involved, (3) cognitive states of individuals, (i.e., their perception or awareness of conflictful situations, and (4) conflictful behavior, ranging from passive resistance to overt aggression).* In PONDY, Louis H. *Organizational conflict: concepts and models. Administrative Science Quarterly*, 12: 296-320, 1967. PONDY, Louis H. "Toward a theory of internal resource allocation. In Mayer N. Zald (ed.), *Power in Organizations*: 270-311. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press. Para outros conceitos de conflitos cf. BEALS, Alan R. and SIEGEL, Bernard J. *Divisiveness and Social Conflict: an Anthropological Approach*. Stanford, California: Stanford University Press, 1966, p. 21. MAREK, J. 1966 "Conflict, a battle of strategies." In J.R. Lawrence (ed.), *Operational Research and the Social Sciences*: London: Tavistock, 483- 498. COSER, Lewis A. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1956.

³⁶⁰ FINK, Clinton F. Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 4, Special Review Issue. (Dec., 1968), pp. 412-460. Disponível em <<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0027%28196812%2912%3A4%3C412%3ASCDITT%3E2.0.CO%3B2-B>> Acessado em 07.03.2021. HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; LEE, C. A.; SCHNECK, R. E.; PENNING, J. M. A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2. (Jun., 1971), pp. 216-229. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28197106%2916%3A2%3C216%3AASCTOI%3E2.0.CO%3B2-S>> Acessado em: 07.03.2021. LEVINGER, George. Kurt Lewin's Approach to Conflict and Its Resolution: A Review with Some Extensions. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, No. 4. (Dec., 1957), pp. 329-339. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0027%28195712%291%3A4%3C329%3AKLATCA%3E2.0.CO%3B2-C>> Acessado em: 07.03.2021. MACK, Raymond W. The Components of Social Conflict. *Social Problems*, Vol. 12, No. 4. (Spring, 1965), pp. 388-397. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0037-7791%28196521%2912%3A4%3C388%3ATCOSC%3E2.0.CO%3B2-2> > Acessado em 07.03.2021. PONDY, Louis R. Organizational Conflict: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2. (Sep., 1967), pp. 296-320. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28196709%2912%3A2%3C296%3AOCAM%3E2.0.CO%3B2-0> Acessado em 07.03.2021. WALTON, Richard E. Walton; John M. Dutton. The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 1. (Mar., 1969), pp. 73-84. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28196903%2914%3A1%3C73%3ATMOICA%3E2.0.CO%3B2-U>> Acessado em: 07.03.2021 WHITE, Harrison. Management Conflict and Sociometric Structure. *The American Journal of Sociology*, Vol. 67, No. 2. (Sep., 1961), pp. 185-199. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%28196109%2967%3A2%3C185%3AMCASS%3E2.0.CO%3B2-4> > Acessado em: 07.03.2021.

palavras, há de se empreender uma análise das condições conflituosas que propiciam maior ou menor adequação entre o conflito e o método de sua solução; somando-se às taxonomias já propostas por doutrinadores, como visto logo acima.

Propõe-se, de modo a agregar aos estudos de Deutsch³⁶¹, de Hedeem³⁶², Dauer³⁶³ e também à luz da evolução do pensamento de Frank Sander³⁶⁴, a segmentação analítica de três grandes grupos: dos SUJEITOS (pessoas-chave), do OBJETO conflituooso e seu contexto (elementos substanciais) e as relações existentes entre SUJEITO-OBJETO ou SUJEITO-SUJEITO³⁶⁵ que tenham repercussão no método de solução de conflitos.

Tal quadro poderá servir de norte para que doutrinadores e especialistas nos diversos ramos do Direito ou fora dele contribuam – à sua maneira – no *screening* do conflito, visando construir cooperativamente critérios mais precisos, que permitam processos discursivos transparentes, controles intersubjetivos³⁶⁶ e maior clareza na tomada de decisão (das partes ou seus representantes) acerca do modo mais adequado de solucioná-lo, transformá-lo ou minimizar erros em intervenções.

Confira-se proposta no quadro abaixo:

Fig. 12 - Proposta deste Autor de Abordagem -Triagem (Screening) do Conflito a partir do trinômio Sujeito, Objeto e interações Sujeito-Objeto

Proposta de Abordagem-Triagem ao Conflito (*Screening*) a partir do trinômio Sujeito, Objeto e interações Sujeito-Objeto

³⁶¹ DEUTSCH, Morton. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven and London, 1973: Yale University Press.

³⁶² Para Heedem, “se a Corte focar no sujeito, tanto quanto no objeto da disputa, o sistema encontrará melhor a necessidade de todas as partes” (no original: *if the courts can focus on the disputant, as well as the dispute, the system can better meet every party’s needs*) e também “os provedores [de acesso à justiça] deveriam desenvolver uma minuciosa etapa pré-mediação para triar e preparar [o conflito] não apenas com foco na disputa, mas nos disputantes também (no original: *providers should develop a thorough pre mediation consultation process of screening and preparation that not only focuses on disputes, but disputants as well*”). HEDEEN, Timothy. *Remodeling the Multi-Door Courthouse To “Fit the Forum to the Folks”: How Screening and Preparation Will Enhance ADR*, 95 Marq. L. Rev. 941 (2012). Disponível em: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol95/iss3/10> Acessado em 13.11.2021

³⁶³ DAUER, Edward A. *Op. Cit.*

³⁶⁴ SANDER, Frank E.A. ROZDEICZER, Lukasz. *Op. Cit.*

³⁶⁵ No presente estudo, as categorias de Sujeito e Objeto ora propostas apresentam delimitações de ordem prática-processual, não se filiando a linhas filosóficas sobre tais conceitos. Caso haja interesse do leitor nesta problematização, recomenda-se a leitura de: MORAIS, Carlos Willians Jaques. *Kant e Habermas: a relação sujeito-objeto e a construção do conhecimento*. 2006. 121 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96368>>; Acessado em 15.11.2021. FOUCAULT, Michel (2006). *The hermeneutics of the subject: lectures at the Collège de France*, New York: Picador, 1981-1982.

³⁶⁶ ÁVILA, Humberto. *A doutrina e o direito tributário. Op. Cit.*

Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Coluna 5
Eixo	Indagação	Objetivo Científico	Apontamento de Conformação da Processualidade	Meios de Solução/Transformação com maior Indicação de Incidência
Objeto	Em qual ramo do Direito Material o conflito está situado?	Definir grau de (in)disponibilidade se/quando Público, Privado ou Público-Privado ³⁶⁷	Se público, tende a ser indisponível ou menos disponível; tende a ter parte hipersuficiente (Estado); tende a ser homogênea. Contudo, há ramos do Direito Privado (Família, por exemplo) que trazem questões indisponíveis quando envolvem estado de pessoas, menores de idade etc.	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Objeto	Como surgiu a relação jurídica sob análise?	Por imposição de uma parte; por vontade das partes; por meio híbrido ³⁶⁸	Identificar parte hipersuficiente; prestigiar a isonomia-equidade, a paridade de armas e o contraditório efetivo	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Objeto	Há relação homogênea (tendência à massificação)? Ou relação tendente à personalização	Em relações homogêneas/massificadas, uma das partes costuma tratar com frieza e calculismo as soluções. Por outro lado, elementos de gestão de tempo processual e produção de resultados quantitativos são mais considerados.		Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Objeto	O direito subjetivo havido entre as partes é disponível?	A disponibilidade do direito interfere substancialmente na escolha do método	Se for indisponível ou de disponibilidade limitada/condicionada, a autocomposição recomenda cautela (ex. TAC's perante Ministérios Públicos) ou pode ser adotado métodos conectados à Corte	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais

³⁶⁷ A expressão aqui público-privado quer indicar aqueles ramos do direito que desafiam a dicotomia dos extremos entre ramos predominantemente públicos ou predominantemente privados. Um exemplo é o Direito do Trabalho que, embora verse sobre uma relação privada de emprego, havia entre sujeitos de direito privados, apresenta alto grau de necessidade de proteção social sobre parte hipossuficiente, de modo que tem o seu aspecto de Direito Privado bastante mitigado, mas que não o torna um ramo do Direito Público. Cf. dentre outros: WIEACKER, Franz. História do Direito Privado Moderno. 4. Ed. Tradução de A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. BOBBIO, Norberto. Da Estrutura à função. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri. São Paulo: Manole: 2007. CAENEGEM, R. C. Van. Uma introdução histórica ao direito privado. Tradução de Carlos Eduardo Lima Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999. DUGUIT, León. Las transformaciones del derecho público y privado. Granada: Comares, 2007. MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa; FREITAS, Maria Victória Pasquoto de. A superação da dicotomia clássica entre o Direito Público e o Direito Privado: a nova sistematização jurídica de intersecções entre o público e o privado com base nos direitos fundamentais. *Revista da 14ª Jornada de Pós-Graduação e Pesquisa-Congrega Urcamp*. 2017. Disponível em: <<http://revista.urcamp.tche.br/index.php/rcjgpp/article/view/705/412>> Acessado em 02/07/2021

³⁶⁸ O Direito do Consumidor parece ser um desafio a este enquadramento vez que, a rigor, não há uma imposição (em tese) de determinadas relações jurídicas, mas na prática os contratos de adesão em serviços básico-essenciais e a presença de uma parte hipersuficiente e outra hipossuficiente indicam os desafios da solução do conflito dali decorrente.

Objeto	Os interesses e valores subjacentes ao conflito são pecuniários ou não-pecuniários?	Questões pecuniária tendem a soluções mais objetivas, enquanto valores/interesses não pecuniários (disputa de guarda, etc.) tendem a critérios mais subjetivos	Expectativas mais subjetivas das partes, recomendam maior participação das partes na construção do método de solução	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Objeto	Há urgência ou risco de perecimento ou deterioração do direito subjetivo?	Identificar se há tempo suficiente para tratamento/transformação do conflito ou se intervenção heterônoma é necessária <i>ab initio</i> .	Tutelas de Urgência devem estar disponíveis e adaptadas para amoldar-se a quaisquer métodos	Adjudicação é solução incidente nestes casos Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Sujeito	As partes permanecerão em contato após a solução do litígio?	Soluções adjudicatórias tendem a reconhecer vencedores/perdedores. Métodos autocompositivos são mais aderentes a relações continuadas.	A processualidade, ao invés de emplacar soluções dicotômicas de vencedores/perdedores, poderá enfatizar sanções premiais para comportamentos que transformem o contexto conflituoso.	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Sujeito	Qual a incidência de aspectos emocionais ou subjetivos no contexto conflituoso?	Apurar se há incidentes de violência, ameaça ou intimidação que prescrevam solução heterônoma e proscrevam soluções consensuais	Processualidade deve resguardar a integridade física e emocional dos sujeitos e o resultado útil de eventuais processos	Mediação e outros meios consensuais são proscritas em casos de violência (física, verbal ou emocional) intimação, medo ou coerção. Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Sujeito	Qual é a influência ³⁶⁹ de uma parte sobre a outra?	Apurar se há incidentes de violência, ameaça ou intimidação que prescrevam solução heterônoma e proscrevam soluções consensuais	Processualidade deve resguardar a integridade física e emocional dos sujeitos e o resultado útil de eventuais processos Se a influência não se traduz em violência, mas em mitigação do exercício legítimo da autodeterminação, devem ser adotados mecanismos de paridade de armas ou buscar meio conectado à Corte.	Métodos heterocompositivos podem preponderar Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Sujeito	As partes são hipossuficientes ³⁷⁰ ou	Apurar se indivíduos estão preparados para sustentar	Se a influência não se traduz em violência, mas em	Métodos heterônomos ou conectados à corte podem preservar a

³⁶⁹ Cf. estratégias empregadas pelas partes: ameaças ou promessas. Ambas as posturas são estudadas sob a mesma perspectiva (a influência) e, por isso, podem-se utilizar os mesmos *topoi* para diferenciá-las. Neste sentido, o autor descreve as principais questões atinentes a cada uma destas estratégias: (1) legitimidade (sob quais condições uma pessoa tem o direito de compelir outra a fazer alguma coisa?); (2) credibilidade (tanto para fazer promessas como para ameaçar, deve-se ter credibilidade. Alguém que tem fama de ameaçar ou prometer e não cumprir, decerto não terá credibilidade para uma nova investida.); (3) magnitude (refere-se à intensidade da promessa ou da ameaça); (4) valores para os quais se apela; (5) finalidade; (6) clareza e precisão das contingências envolvidas; (7) perspectiva de tempo para consumação da ameaça ou promessa; (8) estilo (o modo de apresentação da promessa ou da ameaça afetam a sua interpretação); (9) custos e benefícios ao usuário em levar a cabo a promessa ou a ameaça (DEUTSCH, Morton. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven and London, 1973: Yale University Press.

³⁷⁰ Para Timothy Heedem: “A person is incompetent to participate in mediation if he or she cannot meet the demands of a specific mediation situation because of functional impairments that severely limit 1. A rational and

	há presença de alguma parte hipersuficiente?	seus interesses num contexto conflituoso, ou se a autonomia precisa de alguma espécie de decisão assistida.	mitigação do exercício legítimo da autodeterminação, devem ser adotados mecanismos de paridade de armas ou buscar meio conectado à Corte.	isonomia e a paridade de armas. Doutrina e jurisprudência podem estabelecer <i>topoi</i> de condições de validade dos documentos da autocomposição.
Relação Sujeito-Objeto	As expectativas das partes são nitidamente excludentes?	Averiguar se há espaço para construção de soluções intermediárias (pré-processual ou intraprocessual) e lidar com eventual síndrome <i>Jackpot</i> (Mega-Sena) ³⁷¹	Assegurar a paridade de armas para que cada parte defenda seus pontos de vista e a celeridade para que o tempo não seja fator determinante numa possível composição.	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Relação Sujeito-Objeto	O conflito tende a gerar prejuízos para ambas as partes (igualmente) ou desigualmente?	Ressaltar o diferencial de que as partes detêm algum tipo de controle sobre os métodos autocompositivos, ao passo que nos heterocompositivos a atuação das partes é limitada e o fato tempo milita contra aquele que apresente urgência ou sofra desigualmente o dano	Assegurar a paridade de armas para que cada parte defenda seus pontos de vista e a celeridade para que o tempo não seja fator determinante numa possível composição. Atentar-se à preservação do resultado útil do processo	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Relação Sujeito-Objeto	A eventual interdependência entre as partes leva a ganhos mútuos?	Incentivar as partes a identificarem <i>per se</i> ou com ajuda de um profissional qualificado tal interdependência e seus ganho, ressaltando que nos métodos heterocompositivos tais detalhes podem passar despercebidos ao julgador externo	Incentivo a métodos autocompositivos pré-processuais ou intraprocessuais Elaboração de roteiro que alerte as partes sobre as características, diferenças, vantagens e desvantagens de todos os métodos à luz das peculiaridades de cada conflito	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais
Relação Sujeito-Objeto	Para que uma das partes ganhe, a outra necessariamente deverá sofrer prejuízos? ³⁷²	Incentivar as partes a identificarem <i>per se</i> ou com ajuda de um profissional qualificado tal interdependência e seus ganho, ressaltando que nos métodos heterocompositivos tais detalhes podem passar	Incentivo a métodos autocompositivos pré-processuais ou intraprocessuais Elaboração de roteiro que alerte as partes sobre as características, diferenças, vantagens e desvantagens de	Organização de <i>topoi</i> pela doutrina ou por algoritmos dos tribunais

factual understanding of the situation; 2. An ability to consider options, appreciate the impact of decisions, and make decisions consistent with his or her own priorities; or 3. An ability to conform his or her behavior to the ground rules of mediation". HEDEEN, Timothy. *Remodeling the Multi-Door Courthouse To "Fit the Forum to the Folks": How Screening and Preparation Will Enhance ADR*, 95. Marq. L. Rev. 941 (2012). Disponível em: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol95/iss3/10> Acessado em 13.11.2021

³⁷¹ Como dito acima, "jackpot" é um prêmio elevado, atribuído geralmente em jogos de azar, resultante de acumulação de prêmios ou apostas. in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/jackpot> Acessado em 13-11-2021. No Brasil, a "Mega-Sena Acumulada" talvez consiga traduzir com maior acurácia a expressão estrangeira.

³⁷² Cf. Ótimo de Pareto ou Eficiência de Pareto: O ótimo de Pareto foi originalmente concebido pelo italiano Vilfredo Pareto como um critério de avaliação do bem-estar social. Entretanto, a aplicação desse conceito inaugurou uma nova linha de pensamento e desencadeou importantes mudanças no estudo da economia. O ótimo de Pareto enuncia que o bem-estar máximo de uma sociedade é alcançado quando não existir outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro. Assim, a eficiência na obra de PARETO é entendida como um ponto de equilíbrio a partir do qual se torna impossível melhorar a situação de um agente sem piorar a situação de outro. Cf. NIED, Paulo Sérgio. *O conceito de eficiência econômica e a ruptura do contrato de sociedade*. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=21be9a4bd4f81549>>. Acessado em 13.11.2021.

		desapercebidos ao julgador externo e que	todos os métodos à luz das peculiaridades de cada conflito	
			Atenção com a duração razoável do processo	

Fonte: Tabela elaborada pelo próprio autor a partir das pesquisas para este trabalho.

A partir da decodificação de quem são os Sujeitos-Chave³⁷³ do conflito, como eles se posicionam, se comportam e interagem no conflito e, de outro lado, como se define o Objeto Conflituoso e seu entorno (relacionando ambas essas dimensões), o processualista terá elementos-substanciais importantes que servem de insumo à tutela adequada.

A abordagem proposta acima, somadas às já existentes, visa nortear esse Sujeito-Chave a uma decomposição analítica ou, em outras palavras, um teste de detecção das nuances que podem cercar cada conflito, e que facilitará a modelagem da processualidade adequada a partir da complexidade do próprio conflito. Frise-se, contudo, que muitas outras indagações podem (e devem) surgir e ser agregadas à medida que o contexto conflituoso se desenrola, pois não se pretende controlar ou enquadrar (*framing*) a dinâmica conflituosa³⁷⁴. Como já dito, para a evolução dos sistemas é preciso realizar (isto é, tornar real) o potencial de aprendizagem dessa complexidade e de transformação das estruturas do sistema por meio da diferenciação³⁷⁵, motivo pelo qual cada proposta de tipologia ou taxonomia potencializa essa aprendizagem do conflito.

Não basta apenas ter a consciência de que é necessário explorar outros mecanismos adequados de resolução de conflitos, fora dos tribunais; faz-se necessário e urgente testar e construir critérios dotados de cientificidade para auxiliar os sujeitos-chave tanto na escolha dos métodos, quanto na sua condução dinâmica até a efetiva resolução.

Não basta apenas disponibilizar genericamente inúmeras técnicas às partes e aos terceiros, sem que haja a alteração de cosmovisão e de paradigma desde às Faculdades de Direito, passando pelos Tribunais e também na Ciência do Direito visando uma profunda reformulação na metodologia da prestação do serviço público de acesso à justiça³⁷⁶. A tutela

³⁷³ Cf. HONEYMAN, Christopher; MACFARLANE, Julie; MAYER, Bernard; SCHNEIDER, Andrea; SEUL, Jeff. The Next Frontier is Anticipation: Thinking ahead about Conflict to Help Clients Find Constructive Ways to Engage Issues in Advance. *Alternatives* (DOI: 10.1002/alt). Vol. 25, no. 6, 2007, p. 99. Disponível em www.interscience.wiley.com Acessado em 07.03.2021.

³⁷⁴ Aliás, até os defensores de uma maior sistematização dos métodos adequados alertam para o risco de uma excessiva juridicização dos métodos “alternativos”. Cf. MENKEL-MEADOW, Carrie. Ethics in ADR: The Many “Cs” of Professional Responsibility and Dispute Resolution. *28 Fordham Urb. L.J.* 979-990. 2001. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=288805>. Acessado em 09.10.2021

³⁷⁵ CAMPILONGO, Celso. *Op. Cit.*

³⁷⁶ GRAY, Ericka B. Creating History: The Impact of Frank Sander on ADR in the Courts. *Negotiation Journal*, Harvard Law School, v. 22, Issue 4, p. 446, April 2006

adequada dos direitos merece por parte dos processualistas uma instrumentalidade radical, que efetivamente desça à raiz dos conflitos, e considere não apenas as realidades normativas do Direito Processual e do Direito Material, mas também fatores externos ao próprio Direito, como dimensões políticas, econômicas e sociais nas quais o conflito possa estar inserido.

É o que se tentará demonstrar no capítulo a seguir.

5. SCREENING (TRIAGEM) A PARTIR DA INSTRUMENTALIDADE METODOLÓGICA DO PROCESSO EM CONFLITOS FISCAIS-FAZENDÁRIOS. RELATO DE EXPERIÊNCIA NA PROCURADORIA FISCAL-FAZENDÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA, BAHIA.

Para os fins propostos no presente estudo, foi realizada a aplicação de uma instrumentalidade metodológica e um *screening* em conflitos de natureza fiscal-fazendária ocorridos entre o Município de Vitória da Conquista, estado da Bahia e seus cidadãos, durante experiência empírica do autor na qualidade de procurador fiscal-fazendário daquele Município desde janeiro de 2020 até a data de apresentação deste trabalho. Importa destacar, portanto, para fins regularidade científica, que o autor não era apenas um observador externo do conflito, mas também participante do contexto litigioso, de modo que vieses cognitivos³⁷⁷ podem ser detectados pelo leitor, para fins de aperfeiçoamento da metodologia ora proposta.

Referida experiência, sem nenhuma pretensão exauriente, evidenciou uma série de nuances dos conflitos fiscais-fazendários que passaram a orientar a política pública municipal que veio a ser implantada no âmbito municipal. Percebeu-se, como será adiante esmiuçado, que os conflitos repetitivos de ordem fiscal-tributária demandam do profissional do Direito não apenas habilidades mínimas de gestão processual³⁷⁸, inserindo elementos da eficácia-eficiência

³⁷⁷ NUNES, Dierle; SILVA, Natanael Lud Santos e; PEDRON, Flávio Quinaud. *Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. 2a Ed. Salvador: Juspodium, 2020.

³⁷⁸ Remete-se o leitor aos estudos de *case management* e gerenciamento de processos judiciais.. Cf. SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Gerenciamento de processos judiciais. São Paulo: Saraiva, 2012. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Case Management no Brasil. *Revista ANNEP de Direito Processual*. Vol 1, No. 2, Art 24, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34280/annep/2020.v1i2.24> Acessado em 06/11/2021. RESNIK, Judith. Managerial Judges. *Harvard Law Review*, v. 96, n. 2, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/1340797>>. Acesso em: 06 nov. 2021; GAJARDONI, Fernando. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Ano 12. Vol. 19. Nº 3. Rio de Janeiro. Setembro a Dezembro de 2018. pp. 276-295, p. 282; ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. Orientação e revisão da tradução: Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; CADIET, Loïc. Conventions relatives au process en droit français. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 33, n. 160, jun., 2008, p. 61-82; NYLUND, Anna. Case management in a comparative perspective: regulation, principles and practice. *Revista de Processo*. Vol. 292/2019, p. 377 – 395. Jun /2019; ANDRADE, Érico. As novas perspectivas do gerenciamento e da “contratualização” do processo. *Revista de Processo*, vol. 193/201, p. 167 – 200, Mar/2011; AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. Disponível em: <

na equação da processualidade³⁷⁹, sobretudo para se alcançar a solução conflituosa em duração razoável. Neste particular, é preciso lembrar que a forma como a tutela jurisdicional se estrutura e funciona não produz efeitos apenas na esfera dos direitos individuais das partes, mas projeta-se sobre todo o sistema jurídico e as relações sociais; de modo que, numa perspectiva ampla de processo, devem ser consideradas todas as consequências sobre o direito material, em uma verdadeira relação de interdependência entre aquele e o processo.³⁸⁰

5.1 Relato de experiência empírica no contexto de conflitos fiscais-fazendários.

Em janeiro de 2020, sob a coordenação do autor desta pesquisa, foi iniciado um ciclo de trabalho à frente da Procuradoria Fiscal e Tributária do município de Vitória da Conquista (doravante denominada pela sigla “PFT” ou “Procuradoria”) tendo como desafio coordenar³⁸¹ os trabalhos de acompanhamento de aproximadamente 25.000 (vinte e cinco mil) execuções fiscais e ações tributárias de naturezas diversas³⁸² (v.g. embargos à execução, ações anulatórias, mandados de segurança, cautelares fiscais), somados às demandas por pareceres administrativos de cunho fiscal-tributário, o controle de legalidade da dívida municipal e a atualização legislativa que se fez necessária.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) indicava uma ineficiência crônica dos métodos até então adotados para recuperação de créditos públicos e alertava para a necessidade de implantação de outras soluções para o incremento na recuperação da dívida ativa. As taxas de eficácia na recuperação do estoque de dívida dos últimos 5 (cinco) anos podem ser vistas no quadro-resumo do próprio TCM-BA, vide abaixo:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000100008&script=sci_arttext >. Acesso em: 06.11.2021; REIS, Wanderlei José dos. Juiz-gestor: um novo paradigma. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08697_08707.pdf > Acesso em: 06.11.2021.

³⁷⁹ ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. op. cit. p. 9.

³⁸⁰ SALLES, Carlos Alberto. *Op. Cit.* p. 299.

³⁸¹ A equipe de trabalho é composta por apenas duas servidoras de nível médio, um servidor de nível superior (técnico fazendário), quatro estagiários e dois procuradores.

³⁸² Números estimados pela própria Vara de Fazenda Pública da Comarca de Vitória da Conquista. A vara possui, ao todo, surpreendentes 43.509 (quarenta e três mil quinhentos e nove) processos em 24 de setembro de 2021.

Fig. 13 - Quadro Comparativo do % de eficácia na recuperação da dívida ativa do município de Vitória da Conquista, Bahia

Ano	Saldo Anterior	Arrecadação	%
2015	309.023.662,41	5.161.458,23	1,67%
2016	80.424.771,34	4.700.252,06	5,84%
2017	229.837.178,30	8.002.818,57	3,48%
2018	622.113.029,89	12.196.999,85	1,96%
2019	684.866.530,47	13.893.872,66	2,03%

Fonte: Pronunciamentos Técnicos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

Para os estudiosos do acesso à justiça, dos gargalos processuais e organizacionais do Judiciário, tais números apenas evidenciam as perniciosas taxas de congestionamento já detectadas pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ em relação à execução fiscal nos sucessivos relatórios "Justiça em Números". Perceba-se que, se dividirmos a quantidade estimada de processos (25.000), por apenas 2 (dois) procuradores municipais na Procuradoria Fiscal, tem-se a quantia de 12.500 (doze mil e quinhentos) processos sob responsabilidade de cada um; o que supera a capacidade de trabalho de qualquer ser humano, sobretudo quando deficientes suportes tecnológicos e recursos humanos e materiais.

Assim, de modo evitar que os profissionais acima se tornassem meros *replicadores* de petições prontas e rotinas saturadas (levando-se à persistência dos baixos indicadores apontados pelo TCM), foi fundamental aplicar os conceitos discutidos neste estudo para detectar as peculiaridades do conflito fiscal-fazendário e moldar a processualidade de forma mais adequada, que levasse em conta a replicação exponencial dos casos fiscais-fazendários, a relevância de tais receitas para o financiamento de políticas públicas, e também as limitações de recursos humanos, orçamentárias e tecnológicas inerentes ao contexto em análise.

Assim, ao se realizar o *screening* dos conflitos fiscais-fazendários do Município de Vitória da Conquista, foi possível extrair considerações relevantes, que se passa a ponderar.

Trata-se de conflito radicado no âmbito do Direito Tributário e Financeiro, logo no Direito Público, sujeito, portanto, a *limitadas hipóteses de transação e disponibilidade*. Neste ponto, uma abordagem precipitada poderia se apegar à suposta indisponibilidade do direito discutido e, erroneamente, sustentar os meios adjudicatórios como única via de processualidade; contudo, ancorado em balizada doutrina³⁸³ - é preferível utilizar a

³⁸³ Sobre aplicabilidade de métodos extrajudiciais aos conflitos tributários, conferir dentre outros: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transação no direito tributário, discricionariedade e interesse público. In *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 83, 2002; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves., *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como*

nomencatura de transação ou disponibilidade limitada, restrita ou condicionada, porque a transação é sim possível, desde que tomadas as cautelas formais e materiais quanto à disponibilidade de receita pública.

No caso do município de Vitória da Conquista, por exemplo, essa condição de disponibilidade limitada não impediu a implantação de um CEJUSC-Fazendário (iniciado em outubro de 2017 por iniciativa do Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), com o apoio da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista e de uma faculdade de Direito local (Faculdades Santo Agostinho, integrante do grupo Afya Educacional). Embora o CEJUSC-Fazendário – em virtude das hipóteses limitadas de transação tributária³⁸⁴ – possua um leque limitado de opções de desconto ou parcelamento sobre débitos, exerce importante papel não apenas na arrecadação municipal, mas também no saneamento e organização dos feitos e na promoção da cidadania fiscal.

Descontos e parcelamentos neste ramo do Direito tornam-se possíveis, desde que haja autorização do Poder Legislativo e estejam inseridos numa política pública coerente (que não seja complacente com devedores contumazes apenas para atingir objetivos arrecadatórios de curto prazo), sob pena de se configurar indevida renúncia de receita³⁸⁵. Ocorre que, mesmo sem autorização legislativa específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal autoriza a desjudicialização de créditos quando estes se mostrarem antieconômicos ou contraproducentes (art. 14, § 3º, III LRF). Esta é uma peculiaridade do conflito inserto no Direito Tributário-Financeiro, visto que muitos gestores tendem a demonstrar legítimas preocupações diante de possíveis divergências

alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007; ANDRADE, Raimundo Luiz de. A Utilização de Meios Extrajudiciais- Mediação, Conciliação e Arbitragem- na Solução de Litígios no Direito Tributário Brasileiro. In BOMFIM, Ana Paulo Rocha; MENEZES, Hellen Monique Ferreira. (coord). *Dez Anos da Lei de Arbitragem: Aspectos Atuais e Perspectivas para o Instituto*. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007, p 139 -153; ARAUJO, Nadja. *Transação tributária: possibilidade de consenso na obrigação imposta*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009; BRITO, Edvaldo. Composição extrajudicial de conflitos tributários. In PAULA JUNIOR, Aldo de. [et al.]. *Congresso Nacional de Estudos Tributários. Direito Tributário e os conceitos de direito privado*. São Paulo: Noeses, 2010, fls. 291-323; CARVALHO, Rubens Miranda de. *Transação tributária, arbitragem e outras formas convencionais de solução de lides tributárias* – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação Tributária: Introdução à Justiça Fiscal Consensual*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. MACHADO, Hugo de Brito. A transação no direito tributário. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo. n.º 75, 2001. VALENTE, Larissa Peixoto. *A aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos no Direito Tributário*. 228 f. il. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. GODOY, Marciano Seabra de. “A Superação do Dogma da Indisponibilidade do Crédito Tributário”. *Revista Arbitragem Tributária* n.º 3, CAAD, Jun. 2015, pp. 38-46

³⁸⁴ Após constatações empíricas, percebe-se que há real temor dos gestores públicos de serem enquadrados em hipótese de renúncia de receita, conduta vedada pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³⁸⁵ Define-se “renúncia de receita” como um ato em que o gestor público concede incentivos ou benefícios, tais como: isenção, anistia, remissão e outras concessões permitidas legislativamente que promovem a redução do montante devido pelo contribuinte.

de entendimento dos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público e Câmaras de Vereadores) acerca da matéria.

O fato de o conflito estar inserido no Direito Público também não autoriza a conclusão precipitada de que a heterocomposição seja a única (ou a melhor) opção. Existem variadas possibilidades de *tratamento* destes conflitos (e o CEJUSC-Fazendário é uma demonstração disso) bem como medidas de satisfação do crédito a exemplo de protesto, inscrição em cadastro negativo e abordagens consensuais (tendo sido detectado na imersão empírica que muitos contribuintes se dispõem a fazer acordos caso sejam ofertados parcelamentos - com ou sem desconto - depois de compreender a importância da adimplência do tributo e as consequências negativas advindas do inadimplemento.

Avançando na proposta de critérios de *screening*, no que toca à forma como surge a relação jurídica, é sabido que a *relação jurídico-tributária é impositiva, unilateral e tradicionalmente impopular*. Dessa forma, a ausência de participação do sujeito-passivo na constituição da relação jurídica eleva as hipóteses de questionamento judicial e de possível litigiosidade repetitiva. É, pois, natural o surgimento de querelas jurídicas relacionadas ao tributo quando do seu surgimento, o que tende a se estabilizar nos tribunais apenas depois de décadas. Ademais, a relação jurídica-tributária é *uniforme* para uma determinada coletividade, de modo que eventuais problemas na sua constituição dão ensejo a uma provável litigiosidade exponencial.

No caso específico de Vitória da Conquista, por exemplo, foi detectado que milhares de processos judiciais diziam respeito a uma alteração - inadequada e reconhecidamente inconstitucional - na base de cálculo do IPTU em 2006, que gerou efeitos negativos e sobrecarga de trabalho - para o Judiciário e Procuradoria - durante os 15 anos subsequentes ao surgimento do ato jurídico questionado. Desse modo, revelou-se necessário atacar tais problemas pela raiz: uniformizando e compatibilizando entendimentos com os Tribunais Superiores em pareceres e peças judiciais, solicitando autorização da Procuradoria-Geral para dispensar a interposição de recursos e arquivar tais processos, bem como identificar possíveis consignações/depósitos de valores nos autos.

Além disso, dada a complexidade das demandas repetitivas, percebe-se que a concretização dos princípios da eficiência-eficácia³⁸⁶ (que viabilizam o devido respeito às receitas públicas) e da duração razoável do processo demandaram:

³⁸⁶ ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. Revista brasileira de direito público: RBDP Referência: v. 1, n. 1, p. 105–133, abr./jun., 2003. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2003.

- a) criação de rotinas claras de trabalho, sob pena de acúmulo intolerável de processos, que compromete a qualidade e o aperfeiçoamento doutrinário e jurisprudencial das defesas;
- b) equipe de trabalho, preferencialmente de carreira por se tratar de atividade de administração tributária (art. 37, XXII CR/88), que tenham aptidão para atuar de forma integrada, cooperativa e complementar;
- c) uso cada vez maior de ferramentas de base tecnológica, ainda que de baixo custo;

No caso da Procuradoria Fiscal-Fazendária de Vitória da Conquista, por exemplo, a primeira medida foi somente observar e registrar as dinâmicas internas já adotadas para lidar com questões administrativas e judiciais. Nos primeiros dias de trabalho, a primeira indagação à equipe intencionava saber quantos processos judiciais estavam sob a responsabilidade da Procuradoria: não houve resposta precisa, pois não havia documentação confiável sobre a quantidade de processos, focando-se apenas no cumprimento das intimações judiciais provenientes do Diário Oficial.

Em função disso e da limitação (orçamentária) para aquisição de um sistema eletrônico para acompanhamento de processos, adotou-se como medida inicial (simples e de baixo custo) a implantação de uma planilha de controle de prazos judiciais (disponível eletronicamente e que viabilizou trabalhos cooperativos remotamente, sobretudo durante a pandemia de COVID-19) (ANEXO 01 – Planilha de Prazos). Na referida planilha, um servidor foi orientado a filtrar diariamente as publicações recebidas do Diário de Justiça e alimentá-la com os campos relevantes:

1. Tipo de Ação
2. Número do Processo
3. Parte Adversa
4. Peça/Petição a Fazer
5. Data da Intimação
6. Data do Prazo Protocolo (fatal)
7. Data do Prazo para Revisão
8. Status da Demanda
9. Comentários

Considerando os diversos níveis de escolaridade na equipe (servidores de nível médio, técnico, superior, estagiários etc.) demonstrou-se necessária, ainda, a criação de uma Legenda / Procedimento Operacional Padronizado (POP) para uniformização desta tarefa:

Fig.14 - Quadro orientativo sobre leitura de intimações/ publicações

LEGENDA & INSTRUÇÕES	
1	Servidor "X" filtrará as publicações, preencherá a planilha e distribuirá tarefas cronológica e equitativamente para cada Pessoa no Campo 'RESPONSÁVEL", visando equilíbrio de trabalho
2	Todos devem acessar planilha como primeiro ato do dia e conferir contagem de prazo e sugestão da peça no mesmo dia ou, no máximo, no dia seguinte à intimação
3	Procurador(a) deve ser acionado e alertado imediatamente sobre casos específicos/estratégicos que fujam da rotina (<i>hipóteses devem ser definidas anteriormente</i>)
4	Pessoa "X" deve iniciar a minuta e tirar dúvidas com Procurador(a) ao qual estiver vinculado
5	Procurador(a) deve revisar inconsistências em prazos e peças
6	Procurador(a) realiza ou autoriza assinatura digital e protocolo

Fonte: Primeira versão (v.1) da planilha elaborada pelo autor para orientar equipe da Procuradoria Fiscal

Ao final de um ciclo de 12 meses (de março de 2020 a março de 2021), foi possível extrair uma série de dados relevantes que ajudaram a moldar a abordagem dos conflitos fiscais-fazendários e a construir uma política pública mais aderente à realidade local. A título exemplificativo, no período, foram recebidas na Procuradoria:

- a) 5.789 (cinco mil setecentas e oitenta e nove) intimações para manifestação processual em casos ordinários;
- b) 4.318 (quatro mil trezentas e dezoito) intimações para juntada de novo endereço ou de bens do devedor, em que foi determinado o arquivamento do processo para início do prazo que poderia levar à prescrição intercorrente (art. 40, Lei de Execuções Fiscais);
- c) 188 (cento e oitenta e oito) intimações em casos classificados como relevantes, estratégicos ou extraordinários.

O total de intimações judiciais no período de 1 ano foi, portanto, de 10.295 as quais demandaram a elaboração de 46 petições por dia útil³⁸⁷, sem mencionar as demandas de pareceres administrativos. A partir da mesma planilha, foi possível segmentar as intimações que deflagraram o prazo da prescrição intercorrente (item “b”, o que deflagrou a negociação de um acordo de cooperação técnica com a Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional (PSFN) a ser abordado à frente) e solicitação junto ao Poder Judiciário que fosse criada “etiqueta” ou “fila” no sistema para casos relevantes, estratégicos ou que envolvessem grandes devedores (item “b”), para receberem tratamento mais adequado e não se misturarem à rotina massificada dos demais casos.

No que toca ao tratamento conferido a processos que demandavam atualização de endereço/bens - e diante de um banco de dados municipal insuficiente - foi necessário dialogar com outros órgãos, a fim de ter acesso a uma base de dados mais completa e, assim, tentar evitar a ocorrência da prescrição intercorrente. Assim, tratando de receita pública (*res publica*), deve-se evitar a todo custo a ocorrência da prescrição, sobretudo quando se está diante de fatores evitáveis. Foi surpreendente constatar a quantidade de tributos baixados em razão da prescrição, o que denotava subdimensionamento de equipe, falhas nas rotinas procedimentais-internas no percurso de solução desses conflitos ou ambos os problemas.

Sucedem que, nesta situação específica, além do volume de trabalho intrínseco ao peticionamento havia algo mais grave: a inexistência de meios hábeis a localizar endereços atualizados ou bens do devedor. Como dito, o banco de dados da Secretaria Municipal de Finanças (fonte primária de informações) não fornecia dados adequados para atender às intimações, porque o ajuizamento já havia sido feito exatamente com aqueles dados. Ou seja, caso nada fosse feito em um ano a partir do arquivamento, seria iniciado o prazo da prescrição intercorrente nos processos fiscais (art. 40, Lei de Execuções Fiscais - LEF)

Foi neste momento que se iniciou o diálogo institucional com outros órgãos públicos que pudessem suprir tais demandas. É importante ressaltar que, no Brasil, há diversos órgãos públicos e privados com bancos de dados riquíssimos, mas que são pouco utilizados de maneira integrada e estratégica pelos diversos órgãos públicos. No caso da Procuradoria de Vitória da Conquista, foram três linhas de ação adotadas:

- i) assinatura de convênio com a Junta Comercial do Estado da Bahia (JUCEB), visto que devedores que possuíssem empresa estariam com

³⁸⁷ O ano de 2020 contabilizou, em média, 254 dias úteis, se forem observados apenas os feriados nacionais e finais de semana. Sem mencionar os feriados estaduais e municipais, mas descontando-se 30 dias de férias que o profissional estaria sem atividades, haveria 224 dias aptos à elaboração de manifestações processuais.

dados mais atualizados, além de ser possível constatar a existência de participações societárias ou a integralização de bens no capital social de sociedades empresárias;

- ii) a solicitação de assinatura de convênio com a Receita Federal do Brasil - RFB, que até o momento, início do ano de 2022, ainda não está integralmente implantado;
- iii) a assinatura de convênio experimental com a PSFN, para utilização dos mesmos sistemas de busca de endereços e patrimônio que a Procuradoria da Fazenda Nacional utiliza;

5.2 O acordo de cooperação técnica experimental com a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN)

Diante da necessidade de acesso a um banco de dados mais completo, que melhorasse a atuação da Procuradoria Fiscal-Fazendária de Vitória da Conquista, foi firmado em maio de 2021 um acordo de cooperação técnica – ACT (Anexo 02 – ACT entre PSFN e PMVC) entre o Município de Vitória da Conquista e a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN). O acordo permitiu um intercâmbio de informações entre as Administrações Tributárias, proporcionando à procuradoria municipal atuações mais assertivas nas execuções fiscais; dentre tais informações que proporcionaram melhor atuação prática, tem-se:

- a) Endereço *atualizado* para fins de citação, tendo em vista a insuficiência do banco de dados da Secretaria de Finanças municipal, que não fornecia dados atualizados para o devido cumprimento das intimações;
- b) CPF e CNPJ, a fim de solicitar ao juízo que após a tentativa de citação, e sob a observância do art. 854 do Código de Processo Civil - CPC, fosse realizado a penhora das contas bancárias, aplicações financeiras e quaisquer outros depósitos bancários, via sistema SISBAJUD;
- c) Relatório de pesquisa de bens imóveis e móveis em nome do executado, caso a tentativa de penhora de dinheiro (art. 11, I, LEF) não lograsse êxito, fossem penhorados bens imóveis (art. 11, IV, LEF) e móveis (art. 11, VI, LEF);
- d) Dados do sócio-gerente, a fim de redirecionar a execução, vez que a jurisprudência considera infração de lei, a descontinuidade da atividade

empresarial sem liquidação do passivo e sem a regular extinção da empresa (tema STJ nº 630³⁸⁸);

Dessa forma, a parceria institucional - fundamentada no permissivo constitucional (art. 37, inciso XXII, CF), no Código Tributário Nacional (arts. 198 e 199), e com respeito à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei 13.709/2018) - demonstrou-se de extrema relevância para aperfeiçoar a atuação da procuradoria municipal e, por conseguinte, a prestação jurisdicional nas execuções fiscais, conferindo-lhes maior eficácia na recuperação de créditos, conforme preconizado pelo Tribunal de Contas.

5.3 Implantação de métodos extrajudiciais em conflitos fiscais-fazendários no município de Vitória da Conquista. Decreto nº 20.311/2020. Aplicação de teses dos tribunais superiores e foco em desjudicialização de execuções antieconômicas.

As informações extraídas após a consolidação de dados em planilhas demonstraram a existência de uma “tempestade perfeita” na Procuradoria: (1) alto índice de judicialização e litigiosidade repetitiva, (2) precariedade técnica em algumas atividades anteriores ao ajuizamento (a exemplo de vícios na fundamentação da Certidão de Dívida Ativa, a inexistência de regulamentação normativa do Procedimento Administrativo Fiscal (PAF) e do Conselho de Contribuintes), (3) restrições orçamentárias/licitatórias à implantação de sistemas informatizados de acompanhamento de processos e (4) inviabilidade de aumento de equipe, seja pelo fato de 2020 ter sido ano eleitoral, ou por haver restrições decorrentes da Lei Complementar 173/2020 que impedia aumento de despesas de pessoal por municípios que receberam recursos federais para o combate à pandemia de COVID-19 .

Logo, ao constatar todos esses dados, ficou evidenciada a necessidade - não apenas de ações isoladas - mas sim de construção de uma política pública municipal de desjudicialização e introdução de métodos extrajudiciais, a fim de estancar a judicialização a qualquer custo e gerar um salto de qualidade e eficiência na Procuradoria Fiscal-Fazendária de Vitória da Conquista.

³⁸⁸ Em execução fiscal de dívida ativa tributária ou não-tributária, dissolvida irregularmente a empresa, está legitimado o redirecionamento ao sócio-gerente. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=630&cod_tema_final=630> Acessado em 17.10.2021, 09:29.

Como mencionado, a implantação de uma simples planilha permitiu identificar e segmentar as ações repetitivas com teses já pacificadas pelos Tribunais Superiores (a exemplo de ações anulatória contra tributos, cujo entendimento já havia sido pacificado nos Tribunais Superiores) e, por outro lado, viabilizou que, após diálogo institucional com a Vara de Fazenda Pública, tais ações fossem identificadas em bloco, implementando-se a solução (v.g. peticionamento pelo Município reconhecendo o entendimento pacífico dos Tribunais Superiores, renunciando à interposição de recursos e solicitando arquivamento) antes que houvesse intimações pulverizadas que fizessem a roda da ineficiência girar novamente. Outra peculiaridade dessas ações era que, por envolver valores depositados em juízo, certos montantes já poderiam ser convertidos em renda (ou seja, revertidos aos cofres municipais) após a pacificação dos entendimentos pelos tribunais e a finalização das ações. Prosseguir na defesa cega e irracional contra teses manifestamente perdidas (a la Dom Quixote e Sancho Pança) postergaria a conversão dos depósitos aos cofres municipais³⁸⁹.

5.3.1 Processos antieconômicos. Arquivamento. Permissivo da Lei de Responsabilidade Fiscal

Ao aprofundar o *screening* dos conflitos fiscais-fazendários, a Procuradoria e a Vara de Fazenda Pública constataram que 12.794 (doze mil setecentos e noventa e quatro) processos apresentavam valor da causa abaixo de R\$ 5.000 (cinco mil reais) - inferiores, portanto, ao custo de um processo judicial, segundo dados do IPEA-CNJ³⁹⁰.

Surgiu, então, a iniciativa de estruturar a Política de Desjudicialização e de implantação dos Métodos Extrajudiciais nos conflitos fiscais-fazendários, objetivando endereçar soluções mais céleres para os problemas identificados acima. Como eram necessários resultados no curto e médio prazo, tal construção foi feita via decreto municipal, pois já há no ordenamento jurídico pátrio autorizações legislativas que davam sustentação às ações inicialmente previstas (autorização para desjudicialização de processos antieconômicos, protesto de CDA, inscrição em cadastro de inadimplentes, autorização para acordos de cooperação entre Administrações

³⁸⁹ Outra implantação simples foi outra planilha para controle de procedimentos administrativos. A partir dela foi possível extrair informações como o tempo morto dos processos administrativos, a inoperância do Conselho de Contribuintes e estabelecimento de metas para atendimentos às solicitações dos contribuintes e de demais setores do município.

³⁹⁰ Relatório final da pesquisa Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União, sob a responsabilidade técnica dos pesquisadores Alexandre dos Santos Cunha (coordenador), Bernardo Abreu de Medeiros, Elisa Sardão Colares, Luseni Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/e42aabc7cb876c670096042fe52af676.pdf>> Acessado em 09.11.2021.

Tributárias, etc.), não sendo necessários, naquele momento, aumento de despesas, criação de cargos ou a instauração de processo legislativo perante a Câmara Municipal.

Inicialmente, a medida foi vista com desconfiança pelos gestores municipais, pois aparentemente é contraditório buscar o incremento de arrecadação ajuizando menos processos. Na visão de um leigo, a judicialização de todo e qualquer processo levaria à eficiência na recuperação do crédito, mas dados demonstram exatamente o contrário do senso comum: o sistema judiciário é pouco eficiente em muitos cenários e não possui capacidade para ser usado por todos intensivamente (como já visto acima³⁹¹).

Em função disso, a inserção dos “CONSIDERANDOS” no corpo da minuta do decreto continha função pedagógica e estratégica de contextualizar os agentes externos ao Direito sobre os esforços que já empreendidos pelos diversos níveis federativos nas últimas décadas para a promoção de métodos adequados de solução de conflitos. Assim, o Decreto levou consigo as seguintes ponderações, confira-se:

“CONSIDERANDO que, segundo o relatório de 2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a maior parte dos processos de execução em trâmite no Poder Judiciário brasileiro é composta pelas execuções fiscais, que representam 73% do estoque de execuções;

CONSIDERANDO que o ajuizamento de execuções fiscais é um dos principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2018;

CONSIDERANDO que os custos para os cofres públicos de um processo judicial, conforme estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), giram em torno de aproximadamente R\$ 5.606 (cinco mil seiscentos e seis reais) por processo;

CONSIDERANDO que a comarca de Vitória da Conquista dispõe de apenas uma Vara de Fazenda Pública cujo maior estoque de processos é composto de execuções fiscais deste município e que a PMVC e o TJBA estão convergindo esforços visando à otimização do trabalho desta vara e, idealmente, instalação de uma segunda vara de Fazenda Pública;

CONSIDERANDO que o grande estoque de processos da Vara de Fazenda Pública tem dificultado a efetividade de execuções contra devedores de valores grandes e intermediários, bem como prejudicando de outras ações não-fiscais de interesse público;

CONSIDERANDO que tem se demonstrado excessivamente baixa a taxa de efetividade e recuperabilidade de receitas por meio de execuções fiscais nos moldes atualmente praticados, conforme vem apontando o d. Tribunal de Contas dos Municípios;

CONSIDERANDO que vem sendo incentivado pelo CNJ a adoção de meios alternativos e mais adequados para cobrança de dívida ativa, conforme Resolução n. 125/2010, os quais indicam maior eficácia e custos inferiores à cobrança judicial;

³⁹¹ GALANTER, Marc. op. cit., 2015.

CONSIDERANDO que a fixação de valor mínimo de ajuizamento de execuções fiscais não significa a não cobrança da dívida, dada a possibilidade de adoção de medidas extrajudiciais, inclusive mediante protesto das Certidões de Dívidas Ativa (CDA), cobranças administrativas e fomento aos meios tecnológicos visando ao aumento da eficiência na recuperação de receitas públicas;

CONSIDERANDO a existência, no município de Vitória da Conquista, de projeto pioneiro de instalação de Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (“CEJUSC Fazendário”) em parceria com o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), que tem demonstrado grande efetividade na celebração de acordos judiciais e extrajudiciais junto à Vara de Fazenda Pública, contando com apoio institucional e cessão de servidores municipais ao TJBA;”

Com isso, após 4 (quatro meses) e 21 dias de trabalho na atual gestão da Procuradoria Fiscal Tributária, foi publicado em 21 de maio de 2020 o Decreto 20.311/20 (Anexo 03 – Decreto 20.311 de 2020) que autorizava a Procuradoria-Geral do Município a regulamentar e adotar métodos adequados de solução de conflitos visando ao aumento da efetividade na recuperação de receitas públicas e aumento da arrecadação, incluindo-se: a ampliação de unidades do CEJUSC Fazendário; a adoção de protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), preferencialmente pela via eletrônica e por indicação³⁹²; o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Municipal, cujo valor consolidado fosse igual ou inferior a R\$ 2.000,00 (dois reais); o incentivo e fomento às ferramentas de base tecnológica que propiciassem maior efetividade na recuperação de receitas públicas, bem como a instalação de nota (*rating*) de crédito dos contribuintes;

Dada a desconfiança inicial (natural diante da temática), os gestores municipais autorizaram apenas o não-ajuizamento e o arquivamento de processos no valor de até R\$ 2.000 (dois mil reais), pois receavam de que isso fosse interpretado como complacência com devedores ou que gerasse algum tipo de questionamento pelo Tribunal de Contas, mormente em ano eleitoral. Os receios subjetivos dos gestores precisavam ser respeitados, embora houvesse dados do IPEA, do CNJ e constasse autorização na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, LRF) para arquivamento de processos considerados antieconômicos, isto é, com valor da causa inferior ao custo da judicialização (aproximadamente R\$ 5.606).

Contudo, naquele momento, independentemente do valor da alçada de arquivamento e não-ajuizamento, o importante era que a cultura dos métodos adequados fosse introduzida, mostrasse seus primeiros resultados e, a partir de então, os gestores municipais se sentissem

³⁹² Art. 8, §1º da Lei 9492/97: § 1º Poderão ser recepcionadas as **indicações a protestos** das Duplicatas Mercantis e de Prestação de Serviços, **por meio magnético ou de gravação eletrônica de dados**, sendo de inteira responsabilidade do apresentante os dados fornecidos, ficando a cargo dos Tabelionatos a mera instrumentalização das mesmas.

mais confortáveis com a ampliação da faixa de valor de arquivamento, como de fato veio a ocorrer com o Decreto Municipal nº 21.054 em 19 de maio de 2021 (Anexo 04 – Decreto 21.054 de 2021) que alterou a redação do art. 1º, na alínea “d”, e do art. 3º do Decreto 20.311/2020, sobre a indicação/orientação de não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Pública, ampliando o valor consolidado anteriormente definido na monta de igual ou inferior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para que fosse considerado a monta igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Assim, em linhas gerais, o Decreto 20.311/2020 - com apenas duas páginas de teor normativo - estatui que antes da desjudicialização, os valores fossem atualizados com todos os encargos (art. 1º, §1º), que os diversos feitos contra o mesmo contribuintes fossem reunidos para aferir o valor do teto (art. 1º, §2º), que valores inferiores ao teto poderiam ser judicializados se houvesse indícios de alta recuperabilidade (art. 1º, §3º) e incentivava o uso de ferramentas tecnológicas e a celebração de convênios (art. 1º, §4º). Além disso, resguardava o Município ao deixar expresso que a desjudicialização não se confundia com renúncia ao crédito (apenas renúncia àquele “meio” de cobrança), autorizava Procuradores a solicitar a baixa na distribuição dos casos já judicializados que se enquadrassem nas hipóteses do decreto e resguardava um tempo maior de cobrança extrajudicial ao preconizar a interrupção da prescrição pelo protesto judicial (art. 3º *caput* e parágrafo único).

Ademais, desonerava o Município de eventuais custos que viesse a suportar para a satisfação do seu crédito (art. 4º, *caput*) e mais uma vez reconhecia a importância de convênios e acordos de cooperação técnica com determinados órgãos (como de fato veio a ser feito nos meses subsequentes).

5.3.2 Da celebração de convênios a acordos de cooperação técnica para a concretização da política pública

No Brasil, as políticas públicas descritas nos textos normativos são belíssimas e rebuscadamente escritas; difícil mesmo é a sua implantação e efetividade no dia a dia da Administração Pública e, sobretudo, na vida do cidadão.

Dando seguimento ao que havia sido concebido no Decreto, em 22 de fevereiro de 2021, foi firmado acordo de cooperação-técnica com o Tabelionato de Protestos (Anexo 05 – Acordo de cooperação-técnica com o Cartório de Protesto) como etapa prévia à desjudicialização de casos já ajuizados e como nova medida para evitar o ajuizamento de processos no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Tais medidas serviriam de justificativa aos órgãos de controle de

que o crédito não havia sido extinto (isto é, não ocorrera renúncia de receita nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas apenas alteração da forma de cobrança) e, ao final, criar as bases para o incremento de arrecadação.

Desse modo, os desafios iniciais foram:

1. contextualizar os gestores do Executivo municipal acerca das discussões jurisprudenciais sobre protesto de CDA's e dos pontos positivos e negativos da medida;
2. custo do protesto na modalidade eletrônica / por indicação;
3. receios do Tabelionato sobre a possibilidade de o Município retirar/cancelar o protesto, após deflagrado o procedimento;
4. limitações operacionais do cartório para intimação (cumprimento das exigências legais) diante do volume de novos casos;
5. questões de imagem pública dos gestores do Executivo municipal, em pleno ano eleitoral;
6. risco de negativas indevidas em função de um banco de dados com precisão duvidosa, gerando passivos ocultos e possíveis custos ao erário municipal;

a) A jurisprudência sobre protestos de Certidões de Dívida Ativa

De início, cumpre contextualizar o leitor acerca jurisprudência sobre a tema em comento: o Superior Tribunal de Justiça, nos casos repetitivos afetados ao tema n. 777, entendeu que *“a Fazenda pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”*. Desse modo, não foi necessário envio de projeto de lei municipal específico, o que dificultaria e atrasaria a implantação desta ferramenta específica e poderia levar a discussão para campo menos técnico e, inarredavelmente, mais político.

b) O custo do protesto por indicação (eletrônico)

Superado este ponto, outro fator a ser destacado é que a gratuidade dos emolumentos para órgãos públicos, até onde se tem conhecimento, estaria restrita ao protesto convencional (por “apresentação” do título e não por “indicação” em meio magnético). Em função disso, foram realizadas tratativas entre o Município e o Tabelionato de Protestos para que os valores inicialmente praticados fossem equiparados aos de concessionárias de serviços públicos; após

meses de tratativas, chegou-se a uma formatação que viabilizou o diferimento dos emolumentos, para o momento de pagamento do título pelo Devedor, desonerando o Município-Credor, mesmo na modalidade eletrônica. O assunto foi normatizado nos seguintes termos:

CLÁUSULA SEGUNDA – DO DIFERIMENTO DAS CUSTAS E EMOLUMENTOS

O recolhimento das custas e emolumentos cobrados na apresentação e distribuição dos títulos ou documentos de dívidas será diferido para as seguintes hipóteses, posteriores à apresentação dos títulos:

I – no ato do pedido de desistência do protesto do título ou documento de dívida, por solicitação do MUNICÍPIO;

II – no ato elisivo do protesto ou aceite pelo DEVEDOR DO TÍTULO ou documento de dívida;

III – no recebimento de ordem judicial, determinando a sustação definitiva do protesto de título ou documento de dívida apresentado;

IV – no recebimento de ordem judicial, determinando o cancelamento de protesto registrado;

V – no pedido de cancelamento de registro de protesto formulado por qualquer interessado, instruído com carta de anuência do MUNICÍPIO ou apresentação do instrumento de protesto expedido pela serventia.

§1º É possível a desistência do apontamento do título dentro do tríduo legal, hipótese em que, para a ordem ser levada a efeito de forma isenta, o MUNICÍPIO deverá apresentar documentação hábil a motivar a desistência, na forma do art. 326, §7o do Código de Normas Extrajudiciais do Tribunal de Justiça da Bahia, sob pena de não acatamento da ordem e/ou caracterização de renúncia injustificada de receita pública, com a possível configuração de ato de improbidade administrativa.

§2º É admitido o pedido eletrônico de cancelamento do protesto (CP) por parte do MUNICÍPIO, inclusive nos casos em que o título for apresentado por indicação, sempre que constatada a hipótese de erro ou insubsistência da dívida por motivo outro que não seja o pagamento ou adimplemento, por qualquer forma, pelo contribuinte ou responsável tributário. Nesta hipótese, o pedido de cancelamento formulado pelo MUNICÍPIO somente será acatado e processado após a análise do procedimento administrativo e confirmação de situação que autorize o cancelamento com isenção das custas e emolumentos, na forma do art. 326, §7o do Código de Normas Extrajudiciais do Tribunal de Justiça da Bahia.

§3º O MUNICÍPIO concederá autorização para cancelamento (AC) do protesto nas hipóteses em que o contribuinte ou o responsável tributário tenha efetuado o pagamento integral ou tenha quitado a primeira parcela de eventual parcelamento do débito. (grifos nossos)

Em síntese, ficou ajustado que pelo fato de o devedor ter dado causa à utilização dos métodos extrajudiciais que implicaram em novos custos, ele seria o responsável primário pela quitação dos emolumentos (incisos II e V), sendo estes diferidos para o momento de pagamento. Caso o Município solicitasse a baixa no protesto de maneira injustificada ou por erro de sua responsabilidade, seria ele a arcar com eventuais custos (inciso I). Logo, ainda há espaço para aprofundar a discussão acerca da responsabilidade do custeio em casos de determinação judicial (III e IV).

c) Retirada/cancelamento o protesto pelo Município-Credor, após deflagrado o procedimento

Uma das preocupações surgidas ao longo da celebração do acordo de cooperação técnica foi a ponderação por parte dos Tabeliães acerca da desistência do apontamento ou pedido de cancelamento injustificado pelo Município. Tal preocupação se demonstrava legítima, visto que o cartório teria de desempenhar atividades operacionais de intimação do devedor com custos inerentes a tal (art. 14, §1º, Lei 9.492/97), podendo não receber pelos serviços prestados, caso o Município retirasse o apontamento.

Havia, portanto, legítimo receio de que os contribuintes comparecessem ao balcão de atendimento nos órgãos municipais e, neste momento, a Administração Pública transacionasse ou dispusesse das verbas do emolumento. Prezando pela boa-fé objetiva, o diálogo institucional propositivo e a primazia dos interesses públicos envolvidos, as partes chegaram ao entendimento que foi cristalizado da seguinte forma:

CLÁUSULA TERCEIRA – DO CANCELAMENTO DO PROTESTO PELO CONTRIBUINTE

Durante o atendimento administrativo direcionado à regularização do débito tributário, na mesma ocasião em que for emitido o Documento de Arrecadação Municipal (DAM), o MUNICÍPIO solicitará ao cartório a emissão de boleto no valor global das custas devidas para o cancelamento do protesto, que será entregue ao contribuinte ou responsável legal, em conjunto com o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) e com documento de orientação do cartório, informando que o protesto somente será cancelado após o pagamento de todos os documentos, circunstância que deverá ser enfatizada, sempre que possível, pelos seus prepostos.

§1º Antes de conceder quaisquer autorizações para cancelamento (AC) o MUNICÍPIO solicitará do contribuinte ou responsável tributário a apresentação de documentação comprobatória do pagamento ou parcelamento das despesas cartorárias diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos.

§2º Constatado o adimplemento do débito tributário e o pagamento das custas de cancelamento do Tabelionato de Protesto, o MUNICÍPIO expedirá, eletronicamente, a autorização de cancelamento do protesto (AC), orientando o contribuinte ou responsável tributário a entrar em contato com o cartório para obtenção do comprovante de cancelamento.

§3º Sempre que estiver em atendimento presencial ao contribuinte ou responsável tributário, o MUNICÍPIO terá prioridade na obtenção de informações e/ou documentos junto ao cartório responsável, a fim de fornecer subsídios para que o contribuinte evite a lavratura do protesto ou promova, com agilidade, o seu cancelamento, desde que cumpridas as formalidades legais. (grifos nossos)

Assim, destaca-se que no §5º foi evidenciada a necessidade de diálogo constante em busca de aperfeiçoamento operacional na execução do ACT, buscando-se construir canais eletrônicos e síncronos (em tempo real) para garantir o atendimento mais célere ao contribuinte.

d) Limitações operacionais do Tabelionato de Protestos para intimação dos devedores

Outra peculiaridade evidenciada na perspectiva desse conflito foi o receio de sobrecarga de trabalho pelo Tabelionato de Protestos, em decorrência de um possível envio de toda a demanda represada do Município. Assim, iniciou-se um período experimental com o envio de até 500 (quinhentos) títulos para protesto por mês que poderia ser alterado de comum acordo (Cláusula Quinta do ACT).

Isso reforça a tese de que as políticas públicas devem ser construídas a partir da perspectiva do conflito, compatibilizando a necessidade de acesso à justiça com a diversidade de preocupações das instituições que podem cooperar para a promoção dos direitos subjetivos e do Direito, sob pena de comprometer sua concretização e efetividade.

e) Dos resultados iniciais do protesto

Após a introdução da medida, os resultados já vêm sendo percebidos, confira-se:

Fig. 15 - Quadro: Protestos x Acordos

	Exercício 2019	Exercício 2020	ACT	Exercício 2021	Incremento (%)
Nº títulos protestados	635	468		4.449 (até setembro)	950%
Nº de pagamento/acordos/parcelamentos	83	84		611	727%

Fonte: Sistema de Gestão de Dívida Ativa - PMVC

O quadro é autoexplicativo: com a simples introdução de uma ferramenta extrajudicial, cuja aplicabilidade já foi pacificada pelos Tribunais Superiores e atentando-se às peculiaridades da perspectiva do conflito, houve incremento de quase 1.000% no número de protestos e de 700% em número de acordos, em apenas 9 meses do ano. Ou seja, nenhum processo de execução fiscal - nem em suas melhores versões - conseguiria demonstrar tal resultado, em tempo razoável, o que demonstra o acerto da desjudicialização, após *screening* do conflito e elaboração de uma política pública aderente à realidade.

Cabe também destacar que, neste mesmo período e diante de 4.449 protestos, foi detectada apenas 1 (uma) ação de indenização contra o Município por negativação indevida e apenas 10 (dez) casos de necessidade de baixa no protesto com custo dos emolumentos para a municipalidade³⁹³. Conclui-se que um índice tão baixo de externalidades negativas³⁹⁴ demonstra que o custo-benefício e o risco-retorno da introdução do protesto na política de métodos extrajudiciais em conflitos fiscais-fazendários e se mostra como medida eficaz e compatível com as peculiaridades de tais conflitos.

5.3.3 Outras questões evidenciadas pela Perspectiva do Conflito

A Perspectiva do Conflito, quando aplicada com critérios, tem o condão de lançar luz sobre uma série de questões que aparentemente fugiriam aos debates usuais do Direito, mas que nem por isso deixam de ter algum grau de influência na construção ou efetividade de uma determinada política pública. Exemplifica-se com duas dessas questões, sendo uma de ordem mais subjetiva e outra mais objetiva.

Primeiramente, não se pode olvidar que a atividade tributária é *per si* impopular, de modo que quando os meios de satisfação do crédito fiscal-fazendário começam a funcionar de maneira mais rápida e eficiente, os devedores se sentem incomodados. Convém lembrar, ainda, que - no âmbito municipal - isso pode acabar por refletir na imagem do prefeito(a) e consequentemente em votos. É importante que tal detalhe seja trazido à tona porque - de regra - não deveria haver ingerências de tal natureza “subjetiva” na construção de uma política pública de busca por eficiência da atividade tributária. Contudo, no desafio de pensar o Direito fora dos grandes centros, é preciso registrar que quanto menor o município mais a atividade tributária eficiente impacta a vida do devedor que é, afinal, um eleitor.

Desse modo, é comum encontrar municípios de pequeno porte em que os setores tributários não sejam adequadamente estruturados, que não judicializem suas dívidas, nem implantem métodos extrajudiciais de recuperação de créditos (a exemplo do protesto) por se tratar de uma pauta intrinsecamente impopular. Evidentemente é necessário um avanço civilizatório em termos de cidadania fiscal, visto que estes mesmos municípios costumam sofrer

³⁹³ Casos em que o título foi enviado para apontamento e protestos, mas o contribuinte já havia solicitado administrativamente o acordo antes do envio, segundo dados da Dívida Ativa de Vitória da Conquista.

³⁹⁴ A externalidade negativa é o termo utilizado para descrever os efeitos colaterais negativos que podem derivar da criação de um produto ou da execução de um serviço, partindo conscientemente ou não dos seus agentes responsáveis. Disponível em: <<https://maisretorno.com/portal/termos/e/externalidade-negativa>> Acessado em 22/10/2021, 10:17

de pouca infraestrutura e depender quase que exclusivamente de repasses da União ou da injeção de recursos de aposentadorias decorrentes do INSS. Contudo, cabe frisar, que a presente pesquisa não tem como objetivo avaliar se os Tribunais de Contas possuem algum projeto ou força-tarefa destinada a apoiar a estruturação dessas políticas e a fiscalizar gestores que costumam pensar nos efeitos eleitorais de curtíssimo prazo (o que é incompatível com o preconizado pela CR/88 de que a administração tributária seja efetiva e de carreira), cabendo ao leitor aprofundar pesquisas e leituras em outras obras dedicadas ao tema.

No caso desta pesquisa, percebe-se que no quadro acima proposto para o *screening*, consta exatamente a indagação se as partes continuarão a manter algum tipo de interação ou se aquele conflito é isolado (como um mero acidente de trânsito entre desconhecidos). No caso em espécie, além do vínculo tributário ser de trato sucessivo na maioria³⁹⁵ das vezes (*i.e.*, que se renova de tempos em tempos), o devedor é visto, também, como eleitor e sua opinião - ainda que ilegítima - pode pesar na tomada de decisão pelos gestores. Além disso, também na proposta de *screening* consta indagação sobre a incidência de aspectos emocionais ou subjetivos no contexto conflituoso. Embora não deva ser algo determinante para a construção da política pública, é preciso evidenciar que tais indagações rondam uma das partes do conflito (curiosamente aquela que, *in casu*, seria hipersuficiente): o(a) gestor(a) municipal. Não por acaso, a CR/88 preconiza que os servidores integrantes da Administração Tributária sejam de carreira (art. 37, inciso XXII) e com as proteções inerentes ao servidor concursado.

Felizmente, em relação à construção da política pública de Vitória da Conquista não houve qualquer restrição ou ingerência de tal natureza durante a implantação do protesto, de outras formas de recuperação de créditos e da aceleração das execuções fiscais. Desde o início dos trabalhos, foi garantida a autonomia necessária à condução dos trabalhos técnicos e à perseguição dos resultados, independentemente do aspecto político-eleitoral.

A par dessa questão *subjetiva* junto ao eleitorado, há outra preocupação - de ordem *objetiva* - que deve ser ponderada na construção de política pública como a ora descrita: a possibilidade de negativas indevidas (externalidades negativas³⁹⁶). Com efeito, os bancos de dados municipais não costumam ser exemplos de organização, informatização ou atualização cadastral. Em diversas hipóteses, é possível haver falhas de comunicação entre setores ou equívocos procedimentais que mantenham “ativas” dívidas que já estejam prescritas ou que já tenham sido quitadas. Logo, quando se envia para protesto um universo de títulos,

³⁹⁵ A título meramente exemplificativo, existem tributos de trato sucessivo (como o IPTU, o ISS, o IPVA o IRPF) mas existem tributos pontuais, como o imposto sobre transmissão de bens entre vivos (ITIV ou ITBI).

³⁹⁶ Vide conceito acima.

alguns deles podem - infelizmente - estar eivados de vícios, ensejando questionamentos judiciais e, por fim, eventual condenação da municipalidade por negativação indevida (Súmula 385 do STJ³⁹⁷).

Diante disso, podem surgir dúvidas razoáveis, quais sejam: acaso seria melhor não implantar o protesto com receio de surgimento de passivos, posto que a intenção é aumentar os ativos públicos? Seria mais adequado licitar antes do início dos protestos um serviço de higienização do banco de dados? Seria melhor firmar acordo com algum órgão público para atualizar o banco de dados, a exemplo da Receita Federal? Essas são questões a serem ponderadas e, ao final, é uma decisão a ser tomada pelo gestor(a) público (prefeito(a) ou secretário(a) de finanças).

Dessa maneira, no caso de Vitória da Conquista, considerando que o banco de dados (apesar de incompleto em relação a alguns itens) transmitia segurança mínima na vasta maioria dos casos (pois se trata da Secretaria de Finanças do 3º maior município da Bahia e com quadro efetivo de servidores há muitos anos), optou-se pela imediata implantação do protesto e as externalidades negativas foram mínimas, tal como apontado acima (apenas 1 processo de negativação indevida e apenas 10 casos de pagamento de emolumentos em virtude de equívocos escusáveis da municipalidade). Convém destacar que, no curso dessa caminhada de construção da política pública, foram criadas linhas de trabalho para incentivar a autorregulização ou atualização de cadastro pelo contribuinte e também convênio com a Receita Federal do Brasil para intercâmbio de dados).

Aliás, ainda acerca das externalidades negativas, se fossemos aplicar uma análise baseada na Teoria dos Jogos, seria possível afirmar que o montante de créditos a recuperar compensaria o risco - *in casu*, baixo - de questionamentos por negativações indevidas; e o aumento de receita no curto prazo compensaria o custo com indenizações de negativações a serem pagas por requisição de pequeno valor (RPV) e precatórios no longo prazo.

Após essa experiência e aprendizagem referente aos protestos, do ponto de vista interno-operacional da Procuradoria Fiscal-Fazendária decidiu-se por abrir uma nova “Aba” na já mencionada planilha eletrônica, segmentando-se em células de Nome do Contribuinte, CPF/CNPJ, Nº do Processo e Nº da CDA. Além disso, à medida em que ocorria o peticionamento de arquivamento nos processos inferiores a R\$ 5.000 (cinco mil reais) alimentava-se tal aba da planilha e, mensalmente, criou-se a rotina de envio de Ofício comunicando o setor responsável pelos realização dos apontamentos de protestos (*in casu*, a

³⁹⁷ Superior Tribunal de Justiça, Súmula 385 - Da anotação irregular em cadastro de proteção ao crédito, não cabe indenização por dano moral, quando preexistente legítima inscrição, ressalvado o direito ao cancelamento.

Gerência da Dívida Ativa). Ato contínuo, a Gerência da Dívida Ativa realiza uma triagem de segurança que se baseia na seleção dos contribuintes que serão protestados (com base no ofício/relatório encaminhado pela PFT) visando minimizar prejuízos que o Município teria por protestar dívidas indevidas.

Diante do exposto, percebe-se que cada nuance do conflito pode moldar de maneira diversa a política pública mais adequada ao seu tratamento: um banco de dados com maiores imprecisões ou um gestor municipal mais avesso a riscos, poderia optar uma abordagem diferente (talvez a higienização do banco de dados antes, o que demandaria licitação ou convênios com órgãos públicos como a RFB, SERPRO e DATAPREV; a implantação mais paulatina do volume protestos ou, até mesmo, a não utilização desta ferramenta).

Por fim, reconhece-se que ainda há espaço para aperfeiçoamentos: melhoria das responsabilidades previstas no acordo de cooperação técnica com o Tabelionato de Protestos, informatização e automação do contato entre SEFIN e Tabelionato de Protestos, organização desses dados a fim de obter informações estratégicas sobre a efetividade da medida³⁹⁸, aperfeiçoamento do procedimento administrativo fiscal (PAF), ampliação do número de títulos protestados, implantação de serviço *on-line* para informar ao contribuinte com quanto tempo de inadimplemento os títulos serão enviados para protesto e o aperfeiçoamento contínuo do banco de dados - de onde será possível extrair informações relevantes para a política pública.

5.4 Das necessidades de aperfeiçoamento normativo-administrativo. Estruturas de Processualidade no seio da Administração Pública.

5.4.1 Inexistência de regulamentação de Processo Administrativo Fiscal.

Uma processualidade que se apresente como adequada deve prover meios de participação em contraditório para o cidadão, seja no judiciário ou fora dele. Afinal, como já defendia Fazzalari³⁹⁹, o processo é o procedimento que se qualifica pelo contraditório, o qual é viabilizado por meio da equiparação de poderes entre os interessados processuais.

No caso em espécie, ao longo da investigação científica e da constatação empírica, foi detectada não apenas a ausência de uma regulamentação clara acerca dos procedimentos administrativos fiscais-tributários, o que inexoravelmente conduzia a vícios e nulidades em

³⁹⁸ Valores protestados, maior faixa de acordos, idade da dívida e correlação com maior recuperabilidade etc.

³⁹⁹ FAZZALARI, Elio. Instituições de Direito Processual. tradução da 8ª edição por Elaine Nassif. Imprensa: Campinas, Bookseller, 2006.

determinados atos administrativos, dificuldades de entendimento para servidores e fragilidade no contraditório e ampla defesa de contribuintes. Em função disso, visando concretizar as múltiplas formas de prover justiça e cidadania fiscal, num verdadeiro leque de justiça *multiportas*, foi dedicada especial atenção às rotinas administrativas e pré-judiciárias.

Em face dessa ausência de legislação específica sobre processos administrativos, em geral, e sobre processos tributários-fiscais em particular, minutou-se um projeto de lei para tal desiderato, inserindo-se disposições específicas acerca do processo administrativo fiscal (Anexo 06 – Processo Administrativo Geral e Administrativo) . No projeto de lei elaborado, foi destacado um CAPÍTULO XVIII exclusivamente sobre o PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL, e para os fins deste trabalho e de análise da processualidade destacam-se os seguintes itens:

- possibilidade de comunicações eletrônicas com o contribuinte ou seu procurador (art. 72, III e art. 81, III);
- a permissão para não instauração de procedimentos administrativos antieconômicos, isto é, quando os valores a serem perseguidos forem insignificantes, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e conforme futuro regulamento;⁴⁰⁰
- a primazia do mérito sobre a forma, com possibilidade de saneamento de vícios⁴⁰¹, em consonância com o 4º do CPC/15⁴⁰²;
- a regulamentação dos atos processuais (art. 86/87), dos prazos (art. 88), da possibilidade de instrução probatória (arts. 92/96), dos julgamentos em primeira (art. 107 e ss.) e segunda instâncias (art. 113 e ss.), da possibilidade de interposição de recursos (art. 121 e ss), visando proporcionar clareza e segurança jurídica para o cidadão;

Objetivou-se, com isso, transcender a processualidade para os procedimentos administrativos fiscais, fortalecendo o contraditório e a ampla defesa na fase administrativa com equiparação de armas entre os sujeitos processuais; isso certamente contribuirá para a melhoria das soluções de justiça, seja no controle de legalidade das Certidões de Dívida Ativa

⁴⁰⁰ Art. 76º A Administração Tributária não executará procedimento fiscal quando os custos claramente superem a expectativa do correspondente benefício tributário, conforme disposto no regulamento.

⁴⁰¹ Art. 84º Estando o processo em fase de julgamento, os erros de fato ou de direito serão corrigidos pelo órgão de julgamento, de ofício ou em razão de impugnação ou recurso, não sendo causa de decretação de nulidade.

⁴⁰² Código de Processo Civil - Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

(CDA's) que são os títulos de crédito que acabam por ser judicializados ou protestados, seja na resolução com clareza e previsibilidade de quaisquer questões pré-judiciais ou extrajudiciais.

5.4.2 Da regulamentação do Conselho Municipal de Contribuintes - CMC (Anexo 07 – Minuta do Decreto do CMC)

Ainda no bojo das discussões internas/administrativas, o Conselho de Contribuintes do Município de Vitória da Conquista merece um capítulo à parte e serve de retrato para evidenciar como o cipoal de normas e estruturas procedimentais - mesmo quando pensadas para auxiliar a oferta de justiça - podem embaraçar a solução de conflitos. Estruturas que, no papel e do ponto de vista teóricos, foram pensadas para proteger o cidadão-contribuinte e melhorar a oferta de soluções num sistema de justiça multiportas, podem gerar efeitos completamente diversos se não forem bem estruturadas e conduzidas.

Os Conselho de Contribuintes são órgãos administrativos destinados a apreciar e julgar questionamentos feitos pelo pagador de tributo à Administração Fazendária. No Brasil, remontam à década de 1920 quando o Decreto nº 16.580, de 04 de setembro de 1924, instituiu um Conselho de Contribuintes em cada Estado e no Distrito Federal, com competência para julgamento de recursos referentes ao Imposto sobre a Renda. Com o Decreto nº 5.157, de 12 de janeiro de 1927, foi estabelecido que os recursos dos contribuintes em matéria fiscal, sobretudo no tocante aos impostos de consumo, seriam julgados e resolvidos por um Conselho constituído, em partes iguais, por funcionários da Administração pública e por contribuintes nomeados pelo Governo.

No caso de Vitória da Conquista, o Conselho Municipal de Contribuintes encontrava guarida em apenas três artigos da legislação tributária (art. 150 e 152 da Lei ° 1.259/2004); surpreendentemente, não havia qualquer regulamentação infralegal do seu funcionamento, de normas regimentais ou procedimentais. Para agravar o quadro, quando o autor deste estudo assumiu a direção da Procuradoria Fiscal-Fazendária cuidou de realizar uma espécie de auditoria prévia a fim de documentar a situação na qual passaria a se inserir, por meio de um relatório de 53 páginas (o qual deixa-se de juntar por questões de sigilo fiscal).

Qual não foi a surpresa quando, a par do vácuo normativo, constatou-se um apagão operacional que já durava anos e diversas gestões: processos administrativos acumulados desde o ano de 2010, sem julgamento ou com votos pendentes, que totalizavam R\$ 22.628.553,20 (vinte e dois milhões, seiscentos e vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e vinte

centavos)⁴⁰³, decorrentes de 42 (quarenta e dois) processos parados. Para qualquer município do Brasil, é uma soma de recursos considerável e que deveria ser convertida em efetivos serviços e investimentos públicos.

Se de um lado, o contribuinte-devedor ganha pelo fato de a interposição de recurso administrativo suspender o ajuizamento da execução fiscal (art. 151, III, do CTN), por um lado, a ineficiência da administração pública acaba por ser premiada pela jurisprudência atual na medida em que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.113.959/RJ, submetido ao rito do art. 543-C do CPC, firmou o entendimento de que:

"o recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito tributário, enquanto perdurar o contencioso administrativo, nos termos do art. 151, III do CTN, desde o lançamento (efetuado concomitantemente com auto de infração), momento em que não se cogita do prazo decadencial, até seu julgamento ou a revisão *ex officio*, sendo certo que somente a partir da notificação do resultado do recurso ou da sua revisão, tem início a contagem do prazo prescricional, afastando-se a incidência da prescrição intercorrente em sede de processo administrativo fiscal, pela ausência de previsão normativa específica" (grifos nossos)

Ganham o devedor contumaz e as rotinas ineficientes da administração pública⁴⁰⁴; perdem, os contribuintes regulares e o financiamento de serviços e políticas públicas. Certamente, há de haver uma porta para a solução deste contexto conflituoso.

Além da precária regulamentação, o que também comprometia o adequado funcionamento do Conselho era a insuficiência de recursos humanos e o desconhecimento de um procedimento claro por parte dos sujeitos processuais. Para aquele primeiro problema, a solução era mais fácil: foram realizadas pesquisas junto a outros municípios para detectar as regulamentações mais adequadas e, após, foi iniciado diálogo com os líderes dos setores da Secretaria de Finanças (Secretário, Inspeção de Rendas, Gerência de Dívida Ativa e Auditores Fiscais) e da Procuradoria-Geral do Município, buscando formatar a estrutura mais adequada à realidade local.

O resultado dessa discussão foi o primeiro regulamento do Conselho Municipal de Contribuintes de Vitória da Conquista, que veio a ser consubstanciado no Decreto de n. 21.016 de 05 de maio de 2021 visando conferir especificidade e concretude ao §7º do art. 151 do Código Tributário Municipal. No Decreto, destacam-se os seguintes trechos que guardam relação com a Processualidade adequada e com a Perspectiva do conflito ora abordado (Anexo 07 – Minuta do Decreto do CMC).

⁴⁰³ Sem atualização ou correção monetária e juros, frise-se.

⁴⁰⁴ Que podem vir a ser profundamente alteradas com o entendimento do STF acerca da possibilidade de prescrição em processos administrativos, como os do Tribunal de Contas da União (TCU). Conferir discussão aprofundada em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/355124/stf-determina-a-aplicacao-da-lei-da-prescricao-aos-tribunais-de-contas> Acessado em 22.03.2022, 19:03

- a) a estruturação clara em 2 (duas) turmas de 05 (cinco) membros, com composições claramente definidas (art. 2º e 3º), a regra de sorteio de casos, visando maior imparcialidade e prestígio ao princípio do juiz natural (art. 3º, §2º), fixação de competências (art. 4º), impedimentos e suspeições (artigos 7º e 8º), regras claras de processamento (art. 9º e 10), arquivamento (art. 11), julgamento (art. 12 a 17), dos requisitos necessários às decisões (art. 18 a 23), da possibilidade de diligências e instrução probatória (art. 24 a 26), dos vícios e nulidades e as formas de saneamento (art. 27 a 29) e a possibilidade e edição de Enunciados de Súmula, visto se tratarem de casos naturalmente repetitivos (art. 30 a 35) - logo, uma das peculiaridades deste tipo de conflito;
- b) preocupou-se também com a justa remuneração dos Conselheiros(as), nos termos já autorizados pelo Código Tributário Municipal (art. 2º, §1º), estruturando-a por produtividade e corrigindo-se monetariamente o valor pela inflação - o que não ocorria há 17 (dezesete) anos - e que desestimulava a participação da sociedade-civil no Conselho;

Contudo, de nada adiantaria uma boa estrutura ou política pública de “papel”, caso tais intenções não fossem efetivamente concretizadas. Assim, destaca-se que a carência de pessoal tem sido um empecilho para funcionamento prático do Conselho de Contribuintes e, em função disto, a estrutura proposta ainda não foi tornada realidade, mas um passo importante foi dado nesse sentido: a celebração de acordo de cooperação técnica entre o Município, o Tribunal de Justiça da Bahia e as Faculdades Santo Agostinho, especificamente o Colegiado do curso de graduação em Direito.

5.4.3 Do acordo de cooperação técnica entre Município, Tribunal de Justiça e Faculdades de Direito (Anexo 08 – Termo de Compromisso de Cooperação Técnica entre FASA, TJBA e PGM/PMVC)

Diante de tantos desafios à concretização de um efetivo sistema multiportas - uma verdadeira “tempestade perfeita”, como já dito - uma das soluções encontradas foi celebrar um acordo de cooperação técnica com uma das faculdade de Direito em Vitória da Conquista que contemplasse o reforço nos recursos humanos das estruturas que já vinham funcionando (como o CEJUSC-Fazendário), o auxílio na operacionalização de estruturas que estavam previstas em

lei, mas que não funcionavam adequadamente (Conselho de Contribuintes) e o estudo para implantação de novas “portas”, como um CEJUSC Empresarial.

Com amparo nas disposições da Lei Estadual no 9.433/2005, da Lei Federal no 8.666/1993 Resolução do CNJ 125/2010, com a redação dada pela Emenda n o 2/2016, Resolução 24/2015, do Egrégio Tribunal Pleno, e do Decreto Estadual no 9.266/2004, o Município de Vitória da Conquista (PMVC), o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA) e as Faculdades Santo Agostinho (FASA) celebraram um Termo de Compromisso de Cooperação Técnica, cujo objeto central consignava que os partícipes pretendem estabelecer diretrizes para implantação de atividades que visem ao aperfeiçoamento do Sistema Fazendário Municipal.

A estruturação construída a diversas mãos preconizava que as atividades do CESJUC-Fazendário consistiriam na promoção da conciliação e mediação de conflitos de interesse relativos às questões fazendárias, fiscais e/ou tributárias de menor complexidade, bem como no oferecimento de orientação jurídica, sob supervisão, ao público-alvo. Os referidos serviços contemplam a orientação estabelecida pela Resolução CNJ nº 125/2010, garantindo a presença de mediadores, conciliadores, facilitadores e estagiários em justiça restaurativa com atuação técnica; as atividades no Conselho de Contribuintes consistiriam no suporte aos serviços previstos no Código Tributário Municipal *visando reduzir a judicialização de questões fiscais e tributárias* no âmbito do Município, resolvendo-se parte dos conflitos na esfera administrativa.

Os compromissos assumidos pelos partícipes, referentes ao CEJUSC-FAZENDÁRIO, consistiram em disponibilizar:

- a) por parte do Município de Vitória da Conquista 1 (um) supervisor, bacharel em Direito com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, responsável pelo acompanhamento e supervisão de todas as atividades do Órgão, incluindo a formulação dos pedidos de homologação dos acordos celebrados no CEJUSC-FAZENDÁRIO e 1 (um) mediador certificado na forma da Resolução CNJ no 125/2010;
- b) por parte da Faculdade de Direito conveniente 1 (um) Coordenador, responsável pela gestão da unidade, pelo apoio didático-pedagógico e pela implementação de projetos e organização de temas a serem abordados em oficinas e palestras para o desenvolvimento de ações de cidadania e socioeducativas, bem como à coleta de

dados; 01 (um) mediador certificado na forma da Resolução CNJ no 125/2010; até 10 (dez) estagiários;

No que diz respeito ao Conselho de Contribuintes, foram pactuadas as diretrizes abaixo:

- a) pelo município de Vitória da Conquista: a nomeação de conselheiros, bem como remuneração dos mesmos em relação a produtividade no desempenho das suas respectivas funções, sob a ótica/observância do Código Tributário Municipal; a disposição de 1 (um) servidor para suporte administrativo ao Conselho;
- b) pela Faculdade de Direito conveniente, a alocação de 2 (dois) estagiários por turno, para cada conselheiro (5 conselheiros), para cada turma do Conselho de Contribuintes;

No que tange ao Tribunal de Justiça da Bahia, este por intermédio do NUPEMEC, seria o responsável pelas seguintes diretrizes:

- a) orientar e fiscalizar o cumprimento do objeto deste termo, bem como avaliar o seu desempenho e estabelecer medidas corretivas, observado o devido processo legal; promover, quando necessário, as capacitações básicas dos membros da equipe para o cumprimento do objeto do presente termo de compromisso, mediante solicitação prévia e conforme disponibilidade da UNICORP e seguindo as diretrizes e orientações fixadas pelo CNJ;
- b) prover e instalar os mobiliários, equipamentos, serviço de internet e materiais de expediente necessários à implantação e ao bom funcionamento dos CEJUSC's, bem como arcar com todas as despesas de funcionamento, manutenção e segurança da referida unidade.

Logo, destaca-se que o Termo de Cooperação Técnica já foi submetido à revisão de todos os partícipes e está em vias de ser assinado e, enfim, implantado.

5.4.4 Da inserção do programa de regularização de débitos (“REGULARIZE”) no ordenamento municipal

Após o período de pandemia de COVID-19 e os estragos provocados em diversas atividades econômicas, demonstrou-se necessária a introdução de um programa de renegociação de dívidas tributárias municipais, com opções de parcelamento e desconto.

Cabe pontuar, inicialmente, que tais programas (geralmente denominados “REFIS” e de, tempo em tempos, utilizados pelos diversos entes federativos) são bastante perniciosos quando mal aplicados, pois beneficiam aqueles que deixaram de pagar tributos, oneraram o financiamento das políticas públicas durante anos, se aproveitaram deste ilegal “diferencial competitivo” durante anos e, depois de tudo, limpam seus históricos com um mero parcelamento, passando a gozar da denominada certidão positiva com efeito de negativa. Mas este não é o foco na presente pesquisa, ficando apenas o registro.

No contexto pós-pandemia, a introdução de um programa de regularização e parcelamento de débitos tributários tornou-se praticamente inarredável em função das consequências econômicas provocadas pelas medidas de combate ao COVID-19: isolamento social, interrupção de setores produtivos, interrupção de estabelecimentos comerciais, queda no consumo, etc. No caso específico de Vitória da Conquista, a construção do projeto que veio a se tornar a Lei Municipal n. 1.420 de 12 de maio de 2021 (Anexo 09 – Lei 1.420/2021 que instituiu o Regularize) , guardou estreita correlação com a Política Pública de Desjudicialização e introdução de Métodos Extrajudiciais ora abordada neste estudo.

A adesão ao REGULARIZE não implicou em desconstituição da penhora, de arresto de bens ou de outras garantias efetivadas nos autos de execução fiscal já existentes, passando o gravame preexistente a integrar as garantias de que trata este artigo até o pagamento total do débito. (art. 3º, §2º,) mas possibilitou a exclusão do protesto extrajudicial do título da Fazenda Pública Municipal desde que o contribuinte efetue o pagamento das custas extrajudiciais do Cartório de Protesto de Títulos e, ainda, do pagamento da primeira parcela do REGULARIZE até o vencimento desta necessariamente no mesmo mês de adesão. (art. 3º, §4º)

Em relação aos créditos tributários que estivessem protestados e/ou em execução judicial e que viessem a ser extintos ou suspensos em decorrência do REGULARIZE o contribuinte se responsabilizaria exclusivamente pelo pagamento das respectivas custas judiciais e extrajudiciais. (art. 3º, §5º).

Ademais, o Município de Vitória da Conquista, por meio da Procuradoria Geral do Município, ficou autorizado a comprovar nos autos a ocorrência de adesão ao REGULARIZE

para fins processuais que entender, bem como a utilizar as estruturas existentes do Centro Judiciário de Justiça, Soluções de Conflito e Cidadania (CEJUSC Fazendário) para ofertar, por meio de prepostos, as condições estabelecidas nesta lei (Art. 3º).

A grande novidade, contudo, foi a inserção - pela primeira vez no ordenamento municipal - da possibilidade de transação tributária proposta pelo contribuinte - como já ocorre em âmbito federal - o que foi consignado no art. 9º:

Art. 9º. Fica autorizado ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica de quaisquer atividades produtivas, elaborar proposta de transação tributária, diversa da forma prevista nesta Lei ou no art. 53 do Código Tributário Municipal, desde que demonstrado que o crédito, alternativamente:

I—está inscrito em Dívida Ativa há mais de 15 (quinze) anos e sem anotação atual de garantia ou suspensão de exigibilidade;

II—se encontra com exigibilidade suspensa por decisão judicial, nos termos do art. 151, IV ou V do Código Tributário Nacional, há mais de 10 (dez) anos;

III—são de titularidade de devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial, em intervenção judicial ou liquidação extrajudicial;

IV—são de titularidade de devedores, pessoa jurídica, cuja situação cadastral no CNPJ seja baixado por inaptidão; baixado por inexistência de fato; baixado por omissão contumaz; baixado por encerramento da falência; baixado pelo encerramento da liquidação judicial; baixado pelo encerramento da liquidação; inapto por localização desconhecida; inapto por inexistência de fato; inapto omissivo e não localização; inapto por omissão contumaz; inapto por omissão de declarações; suspenso por inexistência de fato;

V—possui execução fiscal arquivada com fundamento no art. 40 da Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, há mais de 3 (três) anos; (grifos nossos)

Em síntese, a norma construída a partir das peculiaridades do conflito fiscal-fazendário preconizava - por meio dos seus incisos - que se fosse altamente improvável a recuperação em juízo dessas receitas, seria mais adequado receber parte desses recursos ou recebê-los em um prazo mais dilatado, do que nunca os receber. Vale registrar que não se buscou “reinventar a roda” neste particular, pois são as mesmas hipóteses utilizadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em seu programa de mesmo nome.

Já o *caput*, por seu turno, possui inovações interessantes e provenientes da realidade local do contexto conflituoso:

- a) A menção a “*quaisquer atividades produtivas*” visava ampliar os setores proponentes de transação tributária, fugindo-se das restritivas hipóteses já previstas no Código Tributário Municipal (art. 53, II) que restringe as possibilidades para transação apenas quando: **a1)** o momento do tributo tenha sido fixado por estimativa ou arbitramento; **a2)** a incidência ou critério do cálculo do tributo se constituir em matéria controvertida; **a3)** ocorrer erro ou ignorância escusável do sujeito passivo quanto a matéria de fato; **a4)** ocorrer

conflito de competência com outras pessoas de direito público interno. Assim, fugindo-se também das hipóteses restritivas no que tange as compensações (art. 53, I), estas que, só são permitidas quando envolvem empresas públicas, sociedade de economia mista, estabelecimentos de saúde e educação;

- b) A expressão “*diversa da forma prevista nesta Lei ou no art. 53*” tinha como objetivo afastar as hipóteses já previstas no ordenamento municipal da “dação” ou da “compensação”, pois estas dependiam que o contribuinte fosse simultaneamente credor do município (o que somente ocorreria em reduzidas hipóteses reais); ademais, visava afastar os prazos e condições ordinárias previstas na própria lei do Regularize, conferindo prazos mais dilatados de parcelamento para empresas em situação de insolvência ou inativas, assim como a União também o faz (Lei Federal 14.112/2020);

Cabe destacar ainda a atenção especial destinada a aperfeiçoar a governança (*accountability*⁴⁰⁵) e a escorreita aplicação do instituto, evitando-se cooptação/captura⁴⁰⁶ de agentes públicos por determinados grupos de interesse (sejam econômicos ou políticos); para tanto, foram exigidos nessas hipóteses:

- a) regulamentação prévia pela Secretaria de Finanças e pela Procuradoria-Geral do Município com limitação temporal do parcelamento em até 120 (cento e vinte) meses (art. 10, §1º);

⁴⁰⁵ Para aprofundamento nos diversos sentidos de *accountability* cf. ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> Acessado em: 24 de outubro de 2021, 08:52. Na opinião de O'Donnell, *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (checks and balances) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros. Cf. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. _____. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Española de Ciencia Política. N° 11, p. 11-31, out. 2004. Abrucio e Loureiro definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” e propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. E completam que a *accountability* durante o mandato pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais”. ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability*. Relatório de Pesquisa n° 31/2004 FGV-EAESP/GVPESQUISA, São Paulo. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf Acessado em 13.11.2021.

⁴⁰⁶ RAMALHO, Renato José Ramalho Alves. *Op. Cit.* 2015.

- b) parecer prévio da Secretaria de Finanças (SEFIN) da Procuradoria-Geral do Município (PGM) antes da concessão do benefício;
- c) formalização e documentação em procedimento administrativo fiscal (PAF) (art. 10, §2º);
- d) somente após os itens acima, a submissão para ato discricionário do(a) Chefe do Executivo Municipal.

Outro ponto interessante e inovador foi uma espécie de ultratividade⁴⁰⁷ conferida a tais hipóteses de Transação Tributária, que não deveria sofrer a mesma limitação temporal de 180 (cento e oitenta dias) prevista para o Regularize. Assim, consignou-se no art. 13, §3º que as hipóteses de transação tributária previstas nos artigos 9º e 10 desta Lei terão vigência até que lei posterior as revogue, altere ou modifique; o objetivo, com isso, foi prover o ordenamento municipal de uma hipótese perene de um método extrajudicial de solução de conflito (v.g. transação tributária) até que sobreviesse um novo Código Tributário Municipal ou nova lei específica sobre o tema.

5.4.5 Projeto de Lei de Compensação de Precatórios com Débitos Tributários

Visando atacar outras frentes de burocratização indevidas e encurtar - dentro dos limites da legalidade - os labirintos kafkianos⁴⁰⁸ do sistema de justiça brasileiro, foi proposto ainda um projeto de lei para viabilizar a quitação de tributos pelo contribuinte mediante compensação de precatórios que ele venha a ter em face do Município.

O Projeto de Lei que institui o Programa de Compensação (Anexo 10 – Minuta do Projeto de Lei de Compensação de Precatórios)) visou dotar o Município de Vitória da Conquista de um instrumento legal, sob a observância ao Princípio da Legalidade, que autorizasse a compensação com eventuais débitos que o credor possuísse com a municipalidade.

⁴⁰⁷A ultratividade da norma pode ser resumida como a possibilidade de que determinadas as regras contidas em um instrumento normativo continue a produzir efeitos, mesmo quando as regras gerais daqueles instrumentos perderem sua validade. O instituto costuma ser mais profundamente debatido em Direito do Trabalho (sobre normas coletivas), em Direito Penal (sobre leis mais benéficas) e, obviamente, em Direito Intertemporal em cotejo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei 4657/42). Cf. dentre outros, o verbete disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbetes/420/edicao-1/lei-penal-no-tempo> Acessado em 24/10/2021, 09:04.

⁴⁰⁸ Sobre a importância das garantias processuais fundamentais, confira-se o desespero, a agonia e as injustiças cometidas com o personagem da obra “O Processo” de Franz Kafka (KAFKA, Franz. *O processo*. Leya: São Paulo, 2005.)

O artigo 105 do ADCT inserido pela Emenda Constitucional n. 94, de 15 de dezembro de 2016, assegurou aos credores de precatórios, enquanto viger o regime de pagamento previsto no artigo 101 do mesmo ato normativo, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que, até 25 de março de 2015, tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

Dessa forma, o projeto de Lei visava a estabelecer, no âmbito do município de Vitória da Conquista – Bahia, os requisitos para tornar aplicável e efetiva a compensação prevista no texto constitucional, senão vejamos:

- a) Primeiro: permitiria aos credores de precatórios que sejam, ao mesmo tempo, devedores de tributos ao Município, o exercício do direito de compensação que lhes foi constitucionalmente assegurado;
- b) Segundo: por possibilitar uma cristalina redução da dívida de precatórios do Município de Vitória da Conquista, desoneraria o passivo de longo prazo deste ente federativo;
- c) Terceiro: propiciaria a redução do estoque de Dívida Ativa do Município de Vitória da Conquista, melhorando seus indicadores econômico-financeiros e contábeis, nos termos do Pronunciamentos Técnicos do TCM-BA já mencionados acima;

Cumprе ressaltar que não se impôs qualquer redução ou deságio forçado nos precatórios, cujo valor líquido poderá ser integralmente utilizado por seus credores para a quitação ou o abatimento dos débitos inscritos em dívida ativa. Tal prática, embora praticada por diversos entes federativos, na opinião deste autor pode ser considerado um ultraje com aquele que detém um direito de crédito legítimo em face do Estado, cuja constituição do título costuma exceder a duração razoável do processo, mas se vê premido a aceitar um desconto ou alienar seu título no mercado especializado de precatórios para receber mais rapidamente.

Frise-se que tal regulamentação já existia em outros municípios⁴⁰⁹ e também no âmbito estadual: a Lei 14.017/2018 regulamenta a compensação de créditos de precatórios no Estado da Bahia e a Portaria Conjunta da PGE/SEFAZ sob o nº 01/2020 estabelece rotinas de procedimento e documentação necessária para instruir, bem como formalizar o pedido de

⁴⁰⁹ Exemplos: Município de Salgado Filho – RS (Lei 1313 de dezembro de 2018), Nova Roma do Sul – RS (Lei. 1.338/2016 – ANEXO), São Paulo – SP (Lei 16.953 de 12 de julho de 2018).

compensação de débitos tributários com créditos de precatórios a que se refere a mencionada lei estadual.

Importante ressaltar que, nos termos propostos, a mera realização do pedido de compensação não suspende a exigibilidade do débito ou a fluência dos juros de mora e demais acréscimos legais. Enquanto pendente de análise o pedido de compensação, os atos de cobrança dos débitos ficam suspensos, ressalvados os relativos ao ajuizamento da ação e à citação do devedor (interruptivos da prescrição), não sendo cabível a expedição de certidão positiva com efeitos de negativa.

A titularidade do precatório poderá ser do próprio devedor ou de terceiros, não impedindo - por exemplo - negociações de precatórios entre sujeitos, como já costuma acontecer no Brasil. Podem pleitear o encontro de contas os devedores que possuam débitos de natureza tributária e não tributária (preços públicos), que tiverem débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015 que não tenham sido objeto de programas anteriores de parcelamento incentivado.

Com efeito, não há como negar que a prática de compensação de créditos tem sido cada vez mais aceita no ordenamento tributário. Existe previsão explícita no arts. 156 e 170 do Código Tributário Nacional que indica respectivamente que a compensação é uma modalidade de extinção do crédito tributário e que a lei pode, nas “condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública”. Ou seja, demonstra-se de maneira clara a possibilidade de extinguir a obrigação tributária entre pessoas que, ao mesmo tempo sejam credoras e devedoras, uma das outras, relativamente a dívidas líquidas e vencidas.

Logo, tal projeto pôde demonstrar benefícios não só ao Município (que desonera o seu estoque de dívida pública e viabiliza mais uma forma de quitação de tributos), bem como para contribuintes que podem quitar - no curto prazo - tributos com títulos que só receberiam no longo prazo, permitindo uma redução na carga tributária, bem como estruturação de planejamentos tributários lícitos.

6. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

À luz do exposto, pode-se afirmar que já se exauriu o paradigma de que a “justiça” se obtém apenas com o Poder Judiciário, bem como se encontra igualmente em erosão a visão de que um Processo Civil engessado e inflexível daria conta de toda a complexidade e dinamicidade dos conflitos da contemporaneidade. Embora o sistema de justiça multiportas seja – conceitualmente – o paradigma mais aceito atualmente para propor as respostas às indagações deste tempo, há desafios práticos em sua implantação (tanto em termos orçamentários, organizacionais, como também doutrinários). Por isso, faz-se necessária a construção, problematização e – sobretudo – sistematização coletiva de critérios que garantam cientificidade na abordagem (*approach*), na triagem (*screening*) e na compatibilização (*matching*) entre conflitos e os métodos capazes de ser responsivos àqueles. Tal cientificidade auxiliará tanto no ingresso a cada uma das portas de justiça, como no trajeto até a porta de saída que restaurará a paz social outrora abalada.

O paradigma da instrumentalidade processual também vem ganhando novos contornos e aprofundamentos de ordem metodológica, ampliando o campo de pesquisa do processualista para além do Direito Processual e, curiosamente, para além do Direito Material abstratamente posto; deve o estudioso debruçar-se sobre as nuances dinâmicas do contexto conflituoso (mas sem se deixar hipnotizar por elas) de modo a se obter o método mais adequado de solução ou transformação do conflito.

No entrelace desses dois influxos, podem ser construídos, organizados e sistematizados critérios objetivos (mas não aprisionadores) para correlacionar os métodos adequados com as características dos conflitos. Tal alcance representaria um avanço no processo de triagem e identificação da porta de solução, posto que, no passado, os conflitos é que deveriam artificialmente estar centrados no *modus operandi* da Corte ou em um funcionário dela (*screening clerk*).

Nesta perspectiva, a sistematização proposta nesta pesquisa visa expandir a processualidade para além da jurisdição e empoderar todos os sujeitos em conflito e seus representantes com ferramentas garantísticas de correlação entre o conflito e o método com maior propensão a solucioná-lo ou transformá-lo. Afinal, embora o conceito de justiça multiportas tenha representado um avanço, o desafio prático que permanece carente de resposta perpassa uma série de indagações: qual ou quais métodos seriam os mais adequados para um determinado tipo particular de conflito? Como escolhê-los? Qual melhor forma de aplicá-los na

prática? Qual ou quais métodos para avaliação de resultados sob a observância da máxima efetividade e eficiência?

Tal sistematização demonstra a trajetória consistente feita pelos estudiosos de conflitos, nas últimas décadas, visando conferir maior maturidade e institucionalidade dos métodos adequados, bem como uma proposição para uma remodelação operativa do sistema de justiça multiportas, sem que seja necessário aguardar a alteração de estruturas ou orçamentos judiciários para que o sistema passe a funcionar (embora tais alterações possam impulsionar as transformações, evidentemente).

Com a alteração do paradigma do Processo como “ponto de partida” que enquadra o conflito para torná-lo “ponto de chegada” após a análise do conflito, tem-se uma variedade significativa (e potencialmente infinita⁴¹⁰) de outros procedimentos de tratamento, transformação e solução mais efetiva e adequada da controvérsia – em termos de custo, rapidez, precisão, credibilidade, funcionabilidade e previsibilidade.

Ultrapassada, portanto, a fase da mera consciência de que é necessário explorar outros mecanismos de resolução de conflitos, faz-se necessário começar a construir, organizar, problematizar e sistematizar os critérios visando a efetiva implantação de políticas públicas como vem sendo preconizado desde a Resolução 125/2010 do CNJ. Não por acaso, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026 prevê políticas públicas e metas nesse sentido, mas convém alertar que é insuficiente que sejam apenas disponibilizadas genericamente inúmeras técnicas às partes e aos terceiros – incluindo magistrados – sem que haja a alteração da metodologia e da mentalidade (*mindset*) da prestação do serviço público de acesso à justiça.

Por isso, propôs-se no presente estudo que a construção da metodologia ou tipologia de análise do contexto conflituoso seja feita em *standards*, pela doutrina e pelos aplicadores da ferramenta proposta, de modo a orientar e subsidiar o trabalho coletivo no tecido social.

Vários são os critérios que se podem extrair dos casos concretos para formação de padrões e *standards* para correlação entre conflito-método, tais como a natureza do direito material, o tipo de relacionamento existente entre os sujeitos, o valor objeto da controvérsia, os custos envolvidos, o fator tempo na solução do imbróglio (a urgência da situação e os riscos decorrentes da demora na solução da controvérsia). Ademais, critérios não jurídicos também podem (e devem ser considerados na tipologia do conflito visando sua solução), mas esta seara

⁴¹⁰ PATTERSON, Roger J. Dispute Resolution in a World of Alternatives. Catholic University Law Review, The Catholic University of America, Columbus School of Law, v. 37, Issue 3, p. 592, Spring 1988

foge ao escopo do presente estudo, deixando-se o diálogo científico para aqueles que se dedicarem a tal desafio.

No presente trabalho, procurou-se identificar os 3 (três) elementos essenciais em todo contexto conflituoso, inserindo-os na Coluna 1 da ferramenta-tabela proposta:

- a) OBJETO(S) em disputa;
- b) SUJEITOS que se inserem ou orbitam o contexto conflituoso;
- c) RELAÇÕES que podem haver entre SUJEITO-SUJEITO e SUJEITO-OBJETO;

A partir de tal recorte, foram propostas Indagações (Coluna 2) que tivessem um Objetivo Científico (Coluna 3) de provocar alguma Conformação na Processualidade (Coluna 4) de modo que, a partir da sistematização de casos reais ou de posições doutrinárias, pudesse haver um *output* (conclusões teóricas ou mensurações estatísticas) que auxiliasse a tomada de decisão acerca do Meios de Solução com Indicação de Incidência (Coluna 5).

Entende-se que, estas ou demais indagações que venham a se somar ao método, quando organizadas à luz da instrumentalidade metodológica do processo, podem reverberar na estruturação da Processualidade, dentro e fora do judiciário, descentralizando ferramentas necessárias à abordagem (*approach*), triagem (*screening*) e compatibilização (*matching*) entre conflitos e métodos capazes de ser responsivos às necessidades daqueles. Minimizam-se as chances de erro, bem como elementos puramente subjetivos e casuísticos desprovidos de evidências científicas.

Também foi possível, no percurso desta pesquisa, testar algumas das hipóteses sugeridas na construção da Política Pública de Desjudicialização Tributária da Procuradoria do Município de Vitória da Conquista, onde o pesquisador atua como Procurador.

Com efeito, as bases conceituais trazidas pelos trigêmeos intelectuais (Acesso à Justiça + Métodos Alternativos + Perspectiva do Conflito) aliadas à Instrumentalidade Metodológica do Processo, descortinaram um horizonte de nuances do conflitos fiscais-tributários e os métodos mais ou menos adequados a tratá-los (seja judicial ou extrajudicialmente)

Percebeu-se, conforme já defendido por Barbosa Moreira⁴¹¹ e por Carlos Alberto Salles⁴¹², que a efetividade dos processos judiciais (ou eventual inefetividade), mesmo quando versando sobre interesses individuais e atomizados, têm considerável influência nas políticas

⁴¹¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual: quarta série*. São Paulo: Saraiva, 1989, pág. 25,216, 236.

⁴¹² SALLES, Carlos Alberto. *Op. cit.*

públicas contidas nos textos legais, exercendo importante papel na realização de objetivos sociais neles contidos.

Ao se realizar o *screening* dos conflitos fiscais-fazendários do Município de Vitória da Conquista, foi possível extrair considerações relevantes acerca do objeto, dos sujeitos e de como tais esferas e relacionam. Assim, foi possível elaborar uma Política de Desjudicialização, prevista em decreto municipal, que estabelece a introdução de métodos extrajudiciais, para fins de estancar a judicialização em massa e a qualquer custo, bem como, de gerar um salto de qualidade e eficiência no âmbito da Procuradoria Fiscal-Fazendária de Vitória da Conquista sob a ótica das hipóteses de não-judicialização.

Além do mais, foi possível também, por meio da Lei do Regularize Municipal, a criação de hipóteses legítimas de transação tributárias para somar às restritas hipóteses previstas no vigente Código Tributário Municipal. De mais a mais, nota-se a potencialização do papel prático dos Centros de Cidadania e Solução de Conflitos no contato com contribuintes; bem como a relevância de identificar e operacionalizar a conformidade com teses jurídicas já suplantadas nos tribunais superiores.

Para mais, no âmbito do Município de Vitória da Conquista, não se poderia deixar de frisar a assinatura dos acordos de cooperação técnica para intercâmbio de dados tanto com a Junta Comercial, quanto com a Receita Federal do Brasil, Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional e Tabelionato de Protestos.

Ademais, foi possível identificar sinergias com instituições que pudessem suprir deficiências temporárias do tribunal e da procuradoria, a exemplo das universidades e cartórios; bem como propor minutas de projetos de lei ou de decreto para lacunas que atuavam como geradoras de conflitos, a exemplo da inexistência de regulamentação do Procedimento Administrativo-Fiscal e do Conselho de Contribuintes.

Percebeu-se que, a Perspectiva do Conflito, quando aplicada com critérios de Instrumentalidade Metodológica, tem o condão de lançar luz sobre uma série de questões que aparentemente fugiriam aos debates usuais e formais do Direito, mas que nem por isso deixam de ter algum grau de influência na construção ou efetividade de uma determinada política pública.

A partir do *screening* foi possível constar desde elementos subjetivos do gestor público (cujo receio do Tribunal de Contas precisa ser computado na equação de solução de conflito) até questões de ordem pragmática e prosaica como o impacto da atividade tributária junto à população que, no final das contas, é composta de eleitores.

Não por acaso, destaca-se ainda que, a CR/88 preconiza que os servidores integrantes da Administração Tributária sejam de carreira (art. 37, inciso XXII) e com as proteções inerentes ao servidor concursado. Não obstante, felizmente, em relação à construção da política pública de Vitória da Conquista não houve qualquer restrição ou ingerência de tal natureza durante a implantação do protesto, bem como de outras formas de recuperação de créditos e da aceleração das execuções fiscais.

Dessa maneira, foram constatados dilemas plausíveis como a possibilidade de negativas indevidas (externalidades negativas) face às deficiências de bancos de dados municipais, deficiência esta que foi amenizada com a assinatura dos acordos de cooperação técnica já mencionados anteriormente Acordos estes que equipa o município de ferramentas, a fim da consecução dos seus objetivos fiscais/tributários.

Diante do exposto, percebe-se que cada nuance do conflito (sujeitos e objeto) pode moldar de maneira diversa a política pública mais adequada ao seu tratamento. A critério exemplificativo: com um banco de dados com maiores imprecisões ou um gestor municipal mais avesso a riscos, poderia ocorrer a opção por uma abordagem diferente baseada na higienização do banco de dados antes, o que demandaria licitação ou convênios com órgãos públicos como a Receita Federal, SERPRO e DATAPREV ou até mesmo num processo de implantação mais paulatina do volume de protestos ou, talvez, a não utilização desta ferramenta.

Por fim, reconhece-se que – embora todo o esforço empenhado nos últimos anos – ainda há espaço para os aperfeiçoamentos a seguir: a) melhoria das responsabilidades previstas no acordo de cooperação técnica com o Tabelionato de Protestos; b) melhoria na rotina padronizada no acordo de cooperação técnica com a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional – PSFN, bem como compatibilização com o convênio existente com a Receita Federal do Brasil (detentora dos dados operacionalizados pela PGFN); c) informatização e automação do contato entre SEFIN e Tabelionato de Protestos, bem como organização desses dados, a fim de obter informações estratégicas sobre a efetividade da medida; d) aperfeiçoamento do procedimento administrativo fiscal (PAF); e) ampliação do número de títulos protestados; f) implantação de serviço *on-line* para informar ao contribuinte com quanto tempo de inadimplemento os títulos serão enviados para protesto e o aperfeiçoamento contínuo do banco de dados - de onde será possível extrair informações relevantes para a política pública.

Contudo, constatar tais avanços e também as limitações enfrentadas (sejam temporais, intelectuais ou contextuais) diante de um conflito faz parte do trabalho de todos os estudiosos de qualquer ramo da Ciência, inclusive do Direito. Ora, quando o pesquisador constata que o contexto conflituoso é intrinsecamente dinâmico, que justiça é um conceito inexoravelmente

fluído, aprendendo a decifrá-los aos poucos, as inquietações acadêmico-científicas vão se acalmando a cada pequena contribuição para este empreendimento, o Direito, cujo objetivo geral é coordenar esforços sociais e individuais, resolvendo disputas sociais e individuais, assegurando a justiça entre os cidadãos e entre estes e o seu governo⁴¹³. É, de fato, uma questão de princípios.

⁴¹³ DWORKIN, Ronald. DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luis Carlos Borges. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 160.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, Richard L. A Comparative Theory of Dispute Institutions in Society. *Law & Society Review*, Vol. 8, No. 2 (Winter, 1974). Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3053029>> Acessado em: 15/02/2016.

ABELHA, Marcelo. *Processo civil ambiental*. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability. *Relatório de Pesquisa nº 31/2004 FGV-EAESP/GVPESQUISA*, São Paulo. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf Acessado em 13.11.2021.

ADR SUITABILITY GUIDE: Featuring Mediation Analysis Screen. International Institute for Conflict Prevention & Resolution. 2006. Disponível em: https://www.cpradr.org/resource-center/toolkits/early-case-assessment-guidelines/res/id=Attachments/index=3/ADR_Suitability_Screen_1.pdf Acessado em: 14.11.2021

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max. Limonad. 1999.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 06.11.2021; REIS, Wanderlei José dos. Juiz-gestor: um novo paradigma. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08697_08707.pdf > Acesso em: 06.11.2021

ALEXY, Robert. Derechos Fundamentales y Estado Constitucional Democrático. In: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ALMEIDA, Paulo. In. DECLERCQ, Marie. *Constelação familiar no Judiciário: pseudociência ou humanização?* Disponível em: <<https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/02/11/constelacao-familiar-pseudociencia-ou-humanizacao-do-judiciario.htm?cmpid=copiaecola>> Acessado em 16.01.2022.

ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. *I fondamenti costituzionali della giustizia civile: il modello costituzionale de processo civile italiano*. 2. Ed. Torino: G. Giappichelli Ed. 1997.

ANDRADE, Érico. As novas perspectivas do gerenciamento e da “contratualização” do processo. *Revista de Processo*, vol. 193/201, p. 167 – 200, Mar/2011;

ANDRADE. Raimundo Luiz de. A Utilização de Meios Extrajudiciais- Mediação, Conciliação e Arbitragem- na Solução de Litígios no Direito Tributário Brasileiro. In BOMFIM, Ana Paulo Rocha; MENEZES, Hellen Monique Ferreira. (coord.). *Dez Anos da Lei de Arbitragem: Aspectos Atuais e Perspectivas para o Instituto*. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007, p 139 -153;

ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. Orientação e revisão da tradução: Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009;

ARAÚJO, Nadja. *Transação tributária: possibilidade de consenso na obrigação imposta*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009;

ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2000.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista brasileira de direito público: RBDP* Referência: v. 1, n. 1, p. 105–133, abr./jun., 2003. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2003.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. *Cartografia da Justiça no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BANCO MUNDIAL. Documento Técnico 319 – O setor judiciário na América Latina e no Caribe – Elementos para Reforma. Coord. Maria Dakolias. Trad. Sandro Eduardo Darsá. ISSN: 0253-7494 Disponível em: <<https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>>. Acessado em: 17.08.2019

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 1981

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Tutela sancionatória e tutela preventiva. *Temas de direito processual (segunda série)*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1988.

_____. Os poderes do juiz na direção e na instrução do processo. In: *Temas de Direito Processual: Quarta Série*. São Paulo: Saraiva, 1989.

BARROSO, Luis Roberto. Prefácio: O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. 3. tir. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. *O devido processo legal nas demandas repetitivas*. Tese Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

_____. Situações jurídicas homogêneas: um conceito necessário para o processamento das demandas de massa. *Revista de Processo*. vol. 186. p. 87, 2010.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transação no direito tributário, discricionariedade e interesse público. In *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 83, 2002.

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

BEALS, Alan R. and SIEGEL, Bernard J. Divisiveness and Social Conflict: an Anthropological Approach. Stanford, California: Stanford University Press, 1966, p. 21. MAREK, J. 1966 "Conflict, a battle of strategies." In J.R. Lawrence (ed.), *Operational Research and the Social Sciences*. London: Tavistock, 483- 498.

BEZERRA, Helga Maria Sabóia. As transformações da noção de serviço público na União Européia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa, in *Direito, Estado e Sociedade*. n.32, jan/jun 2008. Disponível em: <http://direitoeestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bezerra_n32.pdf>. Acesso: em 10.04.2022.

BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

_____. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11ª. Edição. Brasília: UNB, 1998

BRITO, Edvaldo. Composição extrajudicial de conflitos tributários. In PAULA JUNIOR, Aldo de. [et al.]. *Congresso Nacional de Estudos Tributários. Direito Tributário e os conceitos de direito privado*. São Paulo: Noeses, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BULOS, Uadi Lamego. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BÜLOW, Oskar. *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*. Niguel Angel Rosas Lichtstein (trad.) Buenos Aires: EJE, 1964.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. Súmulas, Praticidade e Justiça: Um olhar crítico sobre o direito sumular e a individualização do direito à luz do pensamento de Misabel de Abreu Machado Derzi. In: COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Segurança Jurídica: Irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Case Management no Brasil. *Revista ANNEP de Direito Processual*. Vol. 1, No. 2, Art. 24, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34280/annep/2020.v1i2.24> Acessado em 06/11/2021.

_____. ARAUJO, Valter Shuenquener de. GOMES, Marcus Livio. O papel do CNJ no avanço da consensualidade no Brasil. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2021-ago-12/opiniao-papel-cnj-avanco-consensualidade-brasil> > Acessado em 16.01.2022, 11:38h.

_____. ZANETI JR, Hermes. *Grandes temas do Novo CPC – v. 9 Justiça Multiportas*. 2ª edição Revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodivm. 2018.

_____. O poder de autorregramento da vontade do contexto da mediação e da conciliação. In: MARCATO, Ana Cândida Menezes; BRAGA, Paula Sarno; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho, et al. (Org.). *Coletânea Mulheres no Processo Civil Brasileiro - v.1 – Negócios Processuais*. 1ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

_____. ÁVILA, H. Gestão Judicial e Solução Adequada de Conflitos: um diálogo necessário. In: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução de conflitos*. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

CADIET, Loïc. “Compleçsità e riforme del processo civile francese”. In: *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*. Dic. 2008, LXII, n. 4, p. 1317).

_____. Conventions relatives au process en droit français. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 33, n. 160, jun., 2008.

_____. *Perspectivas sobre o Sistema da Justiça Civil Francesa – Seis Lições Brasileiras*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CAENEGEM, R. C. Van. *Uma introdução histórica ao direito privado*. Tradução de Carlos Eduardo Lima Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra; Almedina, 1991.

_____. Direito constitucional de conflitos e proteção de Direitos fundamentais. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. Coimbra, ano 125, n. 3823, p. 293-295, fev. 1993.

CAPONI, Remo. “L'attività Degli Osservatori Sulla Giustizia Civile Nel Sistema Delle Fonti Del Diritto.” *Il Foro Italiano*, vol. 130, no. 1, 2007, pp. 7/8–11/12. JSTOR, Disponível em: < www.jstor.org/stable/23202617> Acessado em 02.11.2019

_____. Autonomia Privada e Processo Civil: os acordos processuais. Trad. Pedro Gomes de Queiroz. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Volume XIII. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2008

_____. Autonomia privada e processo civile: gli accordi processuali. Publicado em *Quaderni della Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* – vol. 11 – Accordi di Parti e Processo. Milão: Giuffrè, 2008. Traduzido para o português por Pedro Gomes de Queiroz disponível em Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/11932>> Acessado em 02.11.2019

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. *Instituições do processo civil. vol. I*. Tradução de Adrián Sotero De Witt Batista. Campinas: Servanda, 1999.

CARTWRIGHT, Bliss. Introduction: litigation and dispute processing, *Law and Society Review*. 5, 1974.

_____. Conclusion dispute and reported cases, *Law and Society Review*. 163, 1975

CARVALHO, Rubens Miranda de. *Transação tributária, arbitragem e outras formas convencionais de solução de lides tributárias* – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008;

CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. Evolución de la doctrina procesal. In: CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. *Estudios de teoría general e historia del proceso*. (1945-1972). México: UNAM, 1974.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Teoria Discursiva da argumentação jurídica de aplicação e garantia processual jurisdicional dos direitos fundamentais. In: *Jurisdição e hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

CHEQUER, Cláudio. O princípio da proteção ao núcleo essencial do Direito Fundamental no Direito Brasileiro (aplicação e delimitação). Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-principio-da-protacao-ao-nucleo-essencial-do-direito-fundamental-no-direito-brasileiro-aplicacao-e-delimitacao/10163>> Acessado em: 31.12.2019.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021

COASE, Ronald. The problem of social cost. *The journal of Law and Economics*. V. III. University of Chicago, 1960. Disponível em < <https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>> Acessado em 29.01.2020

COMOGLIO, Luigi Paolo. Garantias constitucionais e 'justo processo' (modelos a confronto). *Revista de Direito Comparado*, v. 2, n. 2, p. 263-264, trad. Marcelo Veiga Franco. Belo Horizonte: UFMG, mar./1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf> Acessado em: 12.01.2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório 100 maiores litigantes*. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf> Acessado em: 19.01.2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf> Acessado em 23.06.2019

COSER, Lewis A. Social Conflict and the Theory of Social Change. *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, No. 3. (Sep., 1957), pp. 197-207. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1315%28195709%298%3A3%3C197%3ASCATTO%3E2.0.CO%3B2-H>> Acessado em 07.03.2021.

_____. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1956.

COSTA E SILVA, Paula. *Perturbações no Cumprimento dos Negócios Processuais: Convenções de Arbitragem, Pactos de Jurisdição, Cláusulas Escalonadas e Outras Tantas Novelas Talvez Exemplares, Mas Que se Desejam de Muito Entretenimento*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 82

COSTA, Eduardo José da Fonseca Costa. Garantismo, Liberalismo e Neoprivatismo. *Revista Eletrônica Empório do Direito*, Florianópolis, 2018. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/garantismo-liberalismo-e-neoprivatismo>> Acessado em 16.11.2019.

CRESPO, Mariana. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Org. Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 19ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DANTAS, Miguel Calmon. Direito Fundamental à processualização. *Constituição e processo*. Luiz Manoel Gomes Jr., Luiz Rodrigues Wambier e Fredie Didier Jr (org.). Salvador: Editora JusPodivm, 2007

DA ROS, Luciano. *O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória*. Newsletter, v.2, n. 9. 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>> Acessado em: 17.08.2019.

DAUER, Edward A. *Manual of Dispute Resolution: A Student's Guide to ADR Law and Practice*. New York: McGraw-Hill. (1994).

DAVIS, M. Albie; GADLIN, Howard. Mediator Gains Trust the Olde-Fashioned Way – We earn it! *Negotiation Journal*, Vol. 4, Issue 1 (January 1988), pp. 55-62. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1988.tb00446.x>> Acessado em: 03.10.2021 às 9:50

DELFINO, Lúcio. Insatisfações, lides, pretensões e resistências. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1549, 28 set. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10460>. Acesso em: 19 Jan. 2020.

DEUTSCH, Morton. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

DIDIER JR, Fredie. *Teoria geral do processo, essa desconhecida*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do Processo*, 105ª ed., São Paulo, 19962002.

DINIZ, Maria Helena. *A Ciência Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del derecho público y privado*. Granada: Comares, 2007.

DUTRA, Victor Barbosa. *Precedentes vinculantes: contraditório efetivo e técnicas repetitivas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

DOOYEWEERD, Herman. *A New Critique of Theoretical Thought - The General Theory of the Modal Spheres* (vert. H. de Jongste en David H. Freeman). The Presbyterian and Reformed Publishing Company, z.p. 1969. Disponível em: <https://www.dbnl.org/tekst/dooy002newc06_01/dooy002newc06_01.pdf> Acessado em 16.01.2022.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luis Carlos Borges. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FARIA, Juliana Cordeiro. NETO, Edgard Audomar Marx. Negócios jurídicos processuais unilaterais? In. *Coleção Grandes Temas do Novo CPC: Negócios Processuais*. Coord. Antonio do Passo Cabral e Pedro Henrique Nogueira. Salvador: Juspodivm, 2019.

FARIA, Guilherme Henrique Lage. *Negócios processuais no modelo constitucional de processo*. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2019.

FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*. tradução da 8ª edição por Elaine Nassif. Imprensa: Campinas, Bookseller, 2006.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. "Os Passos da Hermenêutica: Da Hermenêutica à Hermenêutica Filosófica, da Hermenêutica Jurídica à Hermenêutica Constitucional e da Hermenêutica Constitucional à Hermenêutica Constitucionalmente adequada ao Estado Democrático de Direito". In: Bernardo Gonçalves Fernandes. (Org.). *Interpretação Constitucional: Reflexões sobre (a nova) Hermenêutica*. Salvador: Juspodivm, 2010.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A Ciência do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980

FILHO, Antônio Carvalho. Precisamos falar sobre o instrumentalismo processual. Coluna *Empório do Direito*. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/abdpro-2-precisamos-falar-sobre-o-instrumentalismo-processual-por-antonio-carvalho-filho>>. Acessado em: 19.01.2020.

FINK, Clinton F. Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 4, Special Review Issue. (Dec., 1968), pp. 412-460.

Disponível em <<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0027%28196812%2912%3A4%3C412%3ASCDITT%3E2.0.CO%3B2-B>> Acessado em 07.03.2021.

FISS, Owen M., "Against Settlement" (1984). *Faculty Scholarship Series*. Paper 1215. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1215 Acessado em 16/02/2016.

_____. *O novo processo civil*. São Paulo: RT, 2004

FRANCO, Marcelo V. *Administração Pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos*. 2018. 541 f. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2018.

_____. *Processo Justo – Entre efetividade e legitimidade da jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

_____. *Dimensão dinâmica do contraditório, fundamentação decisória e conotação ética do processo justo: breve reflexão sobre o art. 489, §1º, inciso IV do novo CPC*. Revista de Processo. Vol. 247. P.105-136. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América. Revista de Processo. vol. 314. ano 46. p. 429-461. São Paulo: Ed. RT, abril 2021.

FRANKFURTER, Felix. O Governo da lei. *Revista forense: doutrina, legislação e jurisprudência*. v. 54, n. 169, p. 68–76, jan./fev., 1957.

FRICERO, Natalie. *Procédure Civile*. Recueil Dalloz. Paris: Dalloz, 2020.

FRISCHMANN, Brett. MARCIANO, Alain. Understanding The Problem of Social Cost. *Journal of Institutional Economics*, p. 329-352, 2015 Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/understanding-the-problem-of-social-cost/E3C9F51D7A85350DA4F0FFD1888365CE>> Acessado em 29.01.2020

FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication, 92 *Harvard Law Review* L. Rev. 353. 1978.

GAJARDONI, Fernando. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Ano 12. Vol. 19. Nº 3. Rio de Janeiro. Setembro a Dezembro de 2018.

GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

_____. Adjudication, Litigation, and Related Phenomena. *Law and the Social Sciences*. Leon Lipson & Stanton Wheeler, eds. Russell Sage Foundation, 1986.

_____. Compared to What - Assessing the Quality of Dispute Processing, 66 *Denv. U. L. Rev.* xi, 1989.

_____. Why the “Haves” Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law and Society Review* Volume 9:1, 1974. Disponível em: <<http://marcgalanter.net/documents/papers/whythehavescomeoutahead.pdf>>. Acessado em: 16/08/2018.

GIULIANI, Alessandro. *La controversia, contributo ala logica giuridica*, Pádua, 1966.

_____. Ordine isonomico e ordine asimmetrico nuova retorica e teoria del processo, em *Sociologia del Diritto*, XII, n. 2-3: Milano: Giuffrè 1986.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação Tributária: Introdução à Justiça Fiscal Consensual*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. MACHADO, Hugo de Brito. A transação no direito tributário. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo. n° 75, 2001.

GODOY, Marciano Seabra de. “A Superação do Dogma da Indisponibilidade do Crédito Tributário”. *Revista Arbitragem Tributária* n.º 3, CAAD, Jun. 2015.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. BARBOSA DUTRA, Victor. Ensaio sobre a teoria dos jogos e a litigância repetitiva: reflexões, à luz do contraditório, para uma política judiciária adequada. In. XXIV Congresso do CONPEDI, Belo Horizonte/MG, novembro, 2015.

GRADI, Marco. Il principio del contraddittorio e le questioni rilevabili dúfficio. *Revista de Processo*. Vol. 186. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GRAY, Ericka B. Creating History: The Impact of Frank Sander on ADR in the Courts. *Negotiation Journal*, Harvard Law School, v. 22, n. 4, p. 446, 2006.

GRECO, Leonardo. Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual. In: *Processo Civil – Estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Alberto Alvaro de Oliveira*. São Paulo: Atlas, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

GUERRERO, Luis Fernando; SALLES, Carlos Alberto de. *Efetividade das estipulações voltadas à instituição dos meios multiportas de solução de litígios*. 2021. Universidade de São Paulo (USP), 2021. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-09042013-150524/pt-br.php>> Acessado em: 15.11.2021

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. *Revista Direito Público*, v. 11, n. 60. 2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>> Acessado em: 26.10.2019

_____. *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2003

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, v II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMPSHIRE, Stuart. *Justice is conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HARDIN, Garret. A tragédia dos Comuns. Originalmente publicado In *Science*, vol. 162, No. 3859. 1968. pp. 1243-1248. Disponível em: <http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html> Acessado em: 23.06.2019.

HEDEEN, Timothy. Remodeling the Multi-Door Courthouse To "Fit the Forum to the Folks": How Screening and Preparation Will Enhance ADR, 95 Marq. L. Rev. 941 (2012). Disponível em: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol95/iss3/10> Acessado em 13.11.2021

HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; LEE, C. A.; SCHNECK, R. E.; PENNINGS, J. M. A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2. (Jun., 1971), pp. 216-229. Disponível em:

<<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28197106%2916%3A2%3C216%3AASCTOI%3E2.0.CO%3B2-S>> Acessado em: 07.03.2021.

HONEYMAN, Christopher; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *The negotiator's fieldbook : the desk reference for the experienced negotiator*. Washington, DC : American Bar Association, Section of Dispute Resolution, 2006.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001

JAYME, Fernando Gonzaga. *A supranormatividade dos direitos humanos*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. SALOMÉ, Joana Faria; OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. O reexame necessário no processo civil brasileiro: um mal desnecessário. *Revista de Processo*, a. 38, v. 220, jun. 2013.

_____. Análise sumarizada do acesso à justiça no Brasil 45 anos após o Projeto Florença. In. ALMEIDA, João Alberto de; MAIA, Renata C. Vieira (org.) *Processo Civil Humanizado*. Belo Horizonte: Editora Expert, p 469, 2021.

KAFKA, Franz. *O processo*. Leya: São Paulo, 2005.

KAPISZEWSKI, Diana.; MATTHEW M. Taylor. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*. v. 6, n. 4. 741-767. 2008.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

KUYPER, Abraham. *Sphere sovereignty (a public address delivered at the inauguration of the Free University*. Amsterdã, 1880. Traduzido para o inglês por George Kamps. Disponível em: <http://www.reformationalpublishingproject.com/rpp/paideia_books.asp>. Acesso em: 5 nov. 2021.

LEAL, André Cordeiro. *Instrumentalidade do processo em crise*. Belo Horizonte: Mandamentos/FUMEC, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração e sociedade – novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEDERACH, Jean Paul. Conflict Transformation. Beyond Intractability. *Conflict Research Consortium*, University of Colorado, Boulder. Disponível em <<https://www.beyondintractability.org/essay/transformation>>. Acesso em 12.01.2019, 16:15

_____. *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation Of The Guiding Principles By A Pioneer In The Field (Little Books of Justice & Peacebuilding)*. Intercourse: Good Books, 2003.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Manual de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

LEVINGER, George. Kurt Lewin's Approach to Conflict and Its Resolution: A Review with Some Extensions. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, No. 4. (Dec., 1957), pp. 329-339. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0027%28195712%291%3A4%3C329%3AKLATCA%3E2.0.CO%3B2-C>> Acessado em: 07.03.2021.

LIMA, Luiz Costa. *Teoria da Cultura de Massa*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Considerações sobre a tutela jurisdicional adequada. *Temas Atuais das Tutelas Diferenciadas: estudos em homenagem ao professor Donald Armelin*. Saraiva: São Paulo, 2009.

LUHMANN, Niklas. *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*. Bolonha: Il Mulino, 1978.

_____. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. B.; SAMIOS, E. M. B. (Org.). Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997

_____. *Introdução à teoria dos sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser, 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

MACEDO, Elaine Harzheim; MACEDO, Fernando dos Santos. O direito processual civil e a pós-modernidade. *Revista de Processo* n. 204. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2012.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Hector Fix-Zamudio y el origen científico del derecho procesal constitucional (1928-1956). MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. LARREA, Arturo Zaldivar Lelo de (coord.). *La ciencia del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México: Marcial Pons, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. A transação no direito tributário. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo. nº 75, 2001.

MACK, Raymond W. The Components of Social Conflict. *Social Problems*, Vol. 12, No. 4. (Spring, 1965), pp. 388-397. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0037-7791%28196521%2912%3A4%3C388%3ATCOSC%3E2.0.CO%3B2-2> > Acessado em 07.03.2021.

MAFFESSIONI, Behlua. *Convenções processuais probatórias e poderes instrutórios do juiz*. Salvador: Juspodivm, 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2009, p.24.

_____. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*. Salvador: Juspodivm, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço Público: conceito e características*. Disponível em: < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/5.pdf> > Acessado em: 30.01.2020

MENDES, Conrado Hubner. *Direito Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEGATTI, Christiano. Colisão e renúncia de Direitos fundamentais: uma nova perspectiva. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/33694>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MENELL, Peter S. “A Note on Private versus Social Incentives to Sue in a Costly Legal System”. In: 12 *J. Legal Stud.* 41, 1983.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Ethics in ADR: The Many "Cs" of Professional Responsibility and Dispute Resolution. 28 *Fordham Urb. Law Journal* 979-990. 2001. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/524>> ou < <http://ssrn.com/abstract=288805>>. Acessado em 03.10.2021. 09:42

_____. When Litigation Is Not the Only Way: Consensus Building and Mediation As Public Interest Lawyering. *Wash. U. L.J. & Pol'y* 37-62 (2002) Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/171>> Acessado em: 25.06.2019

MITIDIERO, Daniel. *O direito fundamental ao processo justo*. Disponível em: <http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20130419164953.pdf>. Acessado em 10/02/2016.

MONTENEGRO FILHO, Misael. Artigo 5º, incisos XXXIV ao XXXVII. In.: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa; FREITAS, Maria Victória Pasquoto de. A superação da dicotomia clássica entre Direito Público e o Direito Privado: a nova sistematização jurídica de intersecções entre o público e o privado com base nos direitos fundamentais. *Revista da 14ª Jornada de Pós-Graduação e Pesquisa-Congrega Urcamp*. Bagé: 2017. Disponível em: <<http://revista.urcamp.tche.br/index.php/rcjppg/article/view/705/412>> Acessado em 02/07/2021.

MORINEAU, Jacqueline. *L'espirit de la mediation*. Ramonville Saint-Agne: Editions Ères, 1998.

NADER, Laura; TODD JR., Nader (Eds.). *The disputing process-law in the societies*. New York: Columbia University Press. 1978.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007

NIEMIC, Robert J. STIENSTRA, Donna. RAVITZ, Randall E. *Guide to Judicial Management of Cases in ADR, Federal Judicial Center*. Washington: Federal Judicial Center, 2001, pág. 128-35, 2002.

NORTH, Douglas. *Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico*, São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora. 2. ed. 2010.

NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. SILVA, Natanael Lud Santos e; PEDRON, Flávio Quinaud. *Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. 2a Ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

_____. Inteligência artificial e direito processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. *Revista de Processo*. V. 285, n. 2018, p. 421-447, 2018.

_____. Jurimetria e tecnologia: diálogos essenciais com o direito processual. *Revista de Processo*. V. 299, n. 2020, p.407-450, 2020.

NYLUND, Anna. Case management in a comparative perspective: regulation, principles and practice. *Revista de Processo*. Vol. 292/2019, p. 377 – 395. Jun /2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española De Ciencia Política*, (11), 11-31. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355> Acessado em 15.11.2021.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/12/flipbook/322941/files/assets/basic-html/page39.html> Acessado em: 15.11.2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do Formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva: 1997.

_____. "Poderes do juiz e visão cooperativa do processo". *Revista de Direito Processual Civil*. Curitiba: Gênese, 2003, n. 27.

_____. Escopo jurídico do processo. *Revista de Processo* n. 203. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PASSOS, J. J. Calmon de. Instrumentalidade e devido processo legal. *Revista de Processo*, n. 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PATTERSON, Roger J. Dispute Resolution in a World of Alternatives. *Catholic University Law Review*, The Catholic University of America, Columbus School of Law, v. 37, Issue 3, p. 592, Spring 1988.

PEREIRA, Matheus Costa. Processualidade, jurisdicionalidade e procedimentalidade (I): algumas reflexões sobre as origens da ciência processual e do paradigma instrumentalista. *Empório do Direito*. Disponível em: <https://www.academia.edu/38546178/Processualidade_jurisdicionalidade_e_procedimentalidade_I_algumas_reflex%C3%B5es_sobre_as_origens_da_ci%C3%Aancia_processual_e_do_paradigma_instrumentalista> Acessado em 16.11.2019

PICARDI, Nicola. *Enciclopédia del Dirrito*, vol. XXXVI, Milão, 1987.

_____. *Jurisdição e Processo*. Org. e Rev. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*. Milano: Giuffrè, 2006.

PIMENTEL, Alexandre Freire; MEDEIROS, Pablo. Diagnóstico empírico sobre a inclusão digital dos vulneráveis cibernéticos no sistema de processo eletrônico (PJe). *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 25, n. 100, p. 13-32, out/dez.2017.

PISANI, Andrea Proto. *Appunti sulla giustizia civile*, Bari: Cacucci, 1982.

POMPEU, Ana. Judiciário brasileiro tem 80,1 milhões de processos em tramitação. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-27/judiciario-brasileiro-801-milhoes-processos-tramitacao>>. Acessado em: 27.08.2018

PONDY, Louis H. "Toward a theory of internal resource allocation. In Mayer N. Zald (ed.), *Power in Organizations*: 270-311. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press. 1970.

_____. Organizational Conflict: Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2. (Sep., 1967), pp. 296-320. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28196709%2912%3A2%3C296%3AOCAM%3E2.0.CO%3B2-0> Acessado em 07.03.2021.

POPPER, Karl. *A Miséria do Historicismo*, São Paulo: Cultrix, 1993.

RAATZ, Igor. O juiz defensor da moral, o juiz defensor da verdade e o juiz defensor da lei: instrumentalismo, cooperativismo e garantismo processual. *Coluna Garantismo Processual in Empório do Direito*. Disponível em: < <https://emporiiodireito.com.br/leitura/6-o-juiz->

defensor-da-moral-o-juiz-defensor-da-verdade-e-o-juiz-defensor-da-lei-instrumentalismo-cooperativismo-e-garantismo-processual-1> Acessado em: 19.01.2020.

RAMALHO, Renato José Ramalho Alves. O modelo regulatório do Brasil e a Teoria da Captura: desafios para a independência das agências reguladoras. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4413, 1 ago. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40743>. Acesso em: 24 out. 2021.

REIS, Wanderlei José dos. *Juiz-gestor: um novo paradigma*. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08697_08707.pdf > Acesso em: 06.11.2021.

Relatório final da pesquisa Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União, sob a responsabilidade técnica dos pesquisadores Alexandre dos Santos Cunha (coordenador), Bernardo Abreu de Medeiros, Elisa Sardão Colares, Lusení Cordeiro de Aquino e Paulo Eduardo Alves da Silva. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/e42aabc7cb876c670096042fe52af676.pdf>> Acessado em 09.11.2021

RESNIK, Judith. Managerial Judges. *Harvard Law Review*, v. 96, n. 2, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/1340797>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

REUBEN, Richard C. Constitutional Gravity: A Unitary Theory of Alternative Dispute Resolution and Public Civil Justice,. *UCLA L. Rev.*, v. 47, p. 949.2000.

ROBBINS, Stephen. *Comportamento organizacional*. São Paulo: Peason Prentice Hall, 2005.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> Acessado em: 24 de outubro de 2021, 08:52.

RODRIGUES MOREIRA, Tássia; GOETTEMS DOS SANTOS, Karinne Emanoela. Acesso à Justiça e Tecnologia. *Revista Em Tempo*, v. 20, n. 1, nov. 2020. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3259>>. Acesso em: 12 mar. 2022. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v20i1.3259>.

SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à justiça no Brasil. *Rev. Fac. Direito UFMG. Belo Horizonte*, n. 72, pp. 219/257, jan./jun. 2018.

SALAMA, Bruno. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. In: O. Vilhena, & D. Dimoulis. (Org.). *Desenvolvimento e Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, p. 21-58. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/2%20EALR%20404/2%20EALR%20404>> Acessado em: 16.01/2019

SALLES, Carlos Alberto de. A instrumentalidade metodológica do processo. *Estudos em Homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. Org. Adrian Simons, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Alvaro Pérez Ragone, Paulo Henrique dos Santos Lucon. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

_____. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Gen/Forense. 2011.

_____. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: RT, 1998.

SANDER, Frank E. A. Future of ADR - The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The, 2000 J. Disp. Resol. (2000) Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5> Acessado em 17.01.2020.

_____. *Varieties of Dispute Processing*. Eagan: West Publishing Company, 1976.

_____. GOLDBERG, Stephen B. Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure, *10 Negot. Journal*. 49, 53 tbl.1 (1994).

_____. ROZDEICZER, Lukasz. Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Approach, *11 Harv. Negot. L. Rev.* 1, 6, 8–9 tbl.1 (2006)

_____. CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil* / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. Developing the MRI – Mediation Receptivity Index. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Vol. 22:3, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Daniel. A Vinculação dos Particulares aos Direitos Fundamentais no Direito Comparado e no Brasil. In. *A Nova Interpretação Constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Organizador: Luís Roberto Barroso. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. GOMES, Fábio Rodrigues. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 77, n. 4, out./dez. 2011.

SATTA, Salvatore. *Il mistero del processo*. 2ª ediz. Milano: Piccola Biblioteca Adelphi, 1994.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Filragem constitucional*. Porto Alegre: SAFE, 1999.

SCHMIDT, Stuart M.; KOCHAN, Thomas A. Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 3. (Sep., 1972), pp. 359-370. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28197209%2917%3A3%3C359%3ACTCC%3E2.0.CO%3B2-B>> Acessado em 07.03.2021.

SHAVELL, Steven. “The Social versus Private Incentive to Bring Suit in a Costly Legal System,” *11 J. Legal Studies* 333-339, 1982.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Gerenciamento de processos judiciais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. RODRIGUES, Walter dos Santos (cords.). *O novo código de processo civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SOUZA, Ricardo Oliveira Pessôa de. *A adjudicação na execução por quantia certa: uma forma alternativa de pagamento*. Curitiba: Juruá, 2006

STAFFEN, Márcio Ricardo. *Jurisdição e processo: tributo ao constitucionalismo*. Org. Márcio Ricardo Staffen e Elaine Harzheim Macedo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

STEDMAN, Barbara Epstein. Multi-option justice at the Middlesex Multi-Door Courthouse. In: SMITH, Roger (edit.). *Achieving Civil Justice: Appropriate dispute resolution for the 1990s*. London: Legal Action Group, 1996.

STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de Direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

_____. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo. Malheiros. 2004.

STEMPEL, Jeffrey W. Reflections on Judicial ADR and the Multi-Door Courthouse at Twenty: Fait Accompli, Failed Overture, or Fledgling Adulthood? *Ohio St. J. on Disp. Resol.* 297 1996. Disponível em: <<http://heinonline.org>>. Acessado em 27/4/2016

SUSSKIND, Richard. *Tomorrow's lawyers: An Introduction to Your Future*. Oxford: Oxford University Press 2013. ISBN 978-0-19-966806-9

TARUFFO, Michele. *La giustizia civile in Italia dal'700 a oggi*. Bologna: Il Mulino, 1980.

TAVARES, Cláudio de Mello. Poder Judiciário não pode ser visto como único meio de solução de conflito. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-11/judiciario-nao-visto-unico-meio-solucao-conflito>> Acessado em: 23.06.2019

TEUBNER, Gunter. *O Direito como um sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

THEODORO JR. Humberto. NUNES, Dierle. BAHIA, Alexandre. Litigância de Interesse Público e Execução Comparticipada de Políticas Públicas. *Revista de Processo*, n. 224, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. NUNES, Dierle. Uma dimensão que urge reconhecer ao contraditório no direito brasileiro: sua aplicação como garantia de influência, de não surpresa e de aproveitamento da atividade processual. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, v. 168, fev./2009

_____. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. Disponível em: [http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Humberto%20Theodoro%20J%20C3%BAior\(5\)%20-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Humberto%20Theodoro%20J%20C3%BAior(5)%20-formatado.pdf) Acessado em: 24/10/2021 10:49.

_____. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1, 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014

TROCKER, Nicolò. Il nuovo articolo 111 della costituzione e il ‘giusto processo’ in materia civile: profili generali. *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, anno LV, n. 2, ano 55, p. 384, Milano: Giuffrè, 2001, trad. Marcelo Veiga Franco.

TRUBEK, David M. *The Handmaiden's revenge: on reading and using the newer sociology of civil procedure. Law and Contemporary Problems. Vol. 51, n. 4, 1988,*

_____. TRUBEK, Louise G. "Civic Justice Through Civil Justice: A New Approach to Public Interest Advocacy in the United States. *Access to Justice and the Welfare State*. Mauro Cappelletti, ed., 119-44 (1981) Disponível em: < https://law.wisc.edu/facstaff/trubek/pub_civjustice_1981.pdf > Acessado em: 11/01/2020.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito na sociedade moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VALENTE, Larissa Peixoto. *A aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos no Direito Tributário*. 228 f. il. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Teoria Geral do Direito Civil*. 8.ed. Coimbra: Almedina, 2017.

VEZZULLA, Juan Carlos. *Teoria e Prática da Mediação*. Curitiba: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*. Trad. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Ed. Imprensa Nacional, 1979.

_____. *Tópica y Filosofía del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1997

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais – uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo, Malheiros: 1999.

VILLELA, João Baptista. Do fato ao negócio: em busca de precisão conceitual. In: *Estudos em homenagem ao Professor Washington de Barros Monteiro*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 255.

VINYAMATA, Eduard; et. al. *Aprender a partir do conflito: conflitolgia e educação*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

WALTON, Richard E. Walton; John M. Dutton. The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 1. (Mar., 1969), pp. 73-84. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0001-8392%28196903%2914%3A1%3C73%3ATMOICA%3E2.0.CO%3B2-U>> Acessado em: 07.03.2021

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

_____. *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

WHITE, Harrison. Management Conflict and Sociometric Structure. *The American Journal of Sociology*, Vol. 67, No. 2. (Sep., 1961), pp. 185-199. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%28196109%2967%3A2%3C185%3AMCASS%3E2.0.CO%3B2-4> > Acessado em: 07.03.2021.

WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado Moderno*. 4ª. Ed. Tradução de A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

YEAZELL, Stephen C. Unspoken Truths and Misaligned Interests: Political Parties and the Two Cultures of Civil Litigation. *UCLA Law Review*, University of California School of Law, Volume 60, p. 1.782, 2013.

ZAGANELLI, Margareth Vetis; JUNIOR, Jamiro Campos dos. A mediação em matéria civil e comercial como método alternativo de solução de litígios no ordenamento italiano. *Rev. Fac. Direito UFMG*. Belo Horizonte: UFMG, n. 70, 2017.

ZANETI, Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

8. ANEXOS

ANEXO 01 - PLANILHAS DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZOS GERAIS E PRAZOS EM DESTAQUE

ANEXO 02 – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA (ACT) ENTRE A PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL (PSFN) E PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (PGM) DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA.

ANEXO 03 - DECRETO MUNICIPAL Nº 20.311 DE 2020

ANEXO 04 - DECRETO MUNICIPAL Nº 21.054 DE 2021

ANEXO 05 - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM TABELIONATO DE PROTESTOS DE VITÓRIA DA CONQUISTA, BAHIA.

ANEXO 06 - PROCESSO ADMINISTRATIVO GERAL E FISCAL

ANEXO 07 - MINUTA DO DECRETO DO CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES – CMC

ANEXO 08 - TERMO DE COMPROMISSO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE FACULDADES SANTO AGOSTINHO (FASA), TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA (TJBA) E PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (PGM) DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA.

ANEXO 09 - LEI N. 1.420/2021 QUE INSTITUIU O REGULARIZE

ANEXO 10 – MINUTA DO PROJETO DE LEI DE COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS

ANEXO 01 – PLANILHA DE PRAZOS GERAIS E PRAZOS EM DESTAQUE

AÇÃO	Nº DO PROCESSO	PARTE	PEÇA	DATA DA INTIMAÇÃO	PRAZO FATAL	PRAZO D-3 (REVISÃO)	RESPONSÁVEL	STATUS	COMENTÁRIO

Planilha de Prazos Gerais

Legenda & Instruções:

1. Secretária distribuirá tarefas cronologicamente e equitativamente para cada estagiário na sequência no “RESPONSÁVEL” visando equilíbrio;
2. Estagiário/Servidor deve acessar planilha como primeiro ato do dia e conferir contagem de prazo e sugestão da peça no mesmo dia ou, no máximo, no dia seguinte à intimação;
3. Estagiário/Servidor deve alertar imediatamente o procurador sobre casos específicos/estratégicos que fujam da rotina;
4. Estagiário/Servidor deve iniciar a minuta conforme modelos e tirar dúvidas com o procurador;
5. Procurador deve revisar quaisquer inconsistências em prazos e peças;
6. Procurador autoriza protocolo e assinatura digital;
7. Estagiário/Servidor realiza protocolo de suas próprias peças;

AÇÃO	Nº DO PROCESSO	PARTE	PEÇA	DATA DA INTIMAÇÃO	PRAZO FATAL	RESPONSÁVEL	STATUS	COMENTÁRIO

Planilha de Prazos em Destaque

Legenda & Instruções:

Obs. Estão vindo para planilha em destaque:

1. Exceções de Pré-Executividade;
2. Embargos à Execução;
3. Recursos;
4. Manifestação de mérito da contraparte.

ANEXO 02 – ACT ENTRE PSFN E PMVC

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Acordo que entre si celebram o Município de Vitória da Conquista – BA, por intermédio da Procuradoria Geral – PGM - VCA, a Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional – PSFN, para fins de assistência mútua entre as Fazendas Públicas, objetivando o intercâmbio de informações econômico-fiscais, a fim de ir à busca dos grandes devedores e casos estratégicos do Município de Vitória da Conquista – BA, bem como auxiliar no que for possível a PSFN em demandas que requisitar assistência da Fazenda Pública Municipal.

O **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 14.239.578/0001-00, mediante a **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO – PGM/VCA**, com sede na praça Joaquim Correia, 55, Centro, CEP: 45040-901, Vitória da Conquista – BA, pgmtributariavc@gmail.com, neste ato representado pela Prefeita, [REDACTED], inscrita no RG sob o nº [REDACTED] SSP/BA, inscrita no CPF sob o nº [REDACTED]; a **PROCURADORIA-SECCIONAL DA FAZENDA NACIONAL – PSFN/VCA**, com sede na rua Pastor Arthur de Souza Freire, nº 750, quadra E, bairro Candeias, CEP: 045.028-738, Vitória da Conquista, psfn.ba.vconquista@pgfn.gov.br, neste ato representado por seu Procurador-Seccional/Chefe, [REDACTED], inscrito no RG sob o nº [REDACTED] SSP/RS, inscrito no CPF sob o nº [REDACTED], **RESOLVEM** celebrar o presente Acordo de Cooperação com fundamento no art. 37, inciso XXII, da CF/1988, bem como sob a ótica do Código Tributário Nacional (Lei. Nº 5.172/1966) em seu art. 198 e 199 e sob a observância da Lei 13.709/2018, que estabelece a possibilidade da prestação mútua de assistência para fiscalização dos tributos respectivos, bem como permuta de informações, isto é, assistência mútua entre as Fazendas Públicas.

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente acordo tem como objeto a prestação de assistência mútua entre as Fazendas Públicas, bem como **permuta de informações protegidas ou não por sigilo fiscal** com base no art. 37, inciso XXII, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, bem como pelo Código Tributário Nacional – CTN, em seus arts. 198 e 199, sob a ótica da Lei 13.709/2018 em relação ao tratamento dos dados.

2. CLÁUSULA SEGUNDA – FORMA DE EXECUÇÃO

Os partícipes fornecerão, por via eletrônica, isto é, mediante e-mail institucional, informações protegidas ou não por sigilo fiscal que estão sobrestadas nos órgãos, desde que seja realizado a comprovação da instauração regular de processo administrativo, bem como a indicação do processo judicial no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo, isto é, os devedores, a que se refere a informação.

3. CLÁUSULA TERCEIRA - DA ABRANGÊNCIA

O programa de cooperação entre as Fazendas Públicas de que trata o acordo em comento abrangerá, em especial: o aprimoramento da coleta e organização de dados para subsidiar as atividades de fiscalização e cobrança.

4. CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

Os partícipes comprometem-se, no âmbito de suas atribuições, a atuar em colaboração para o (a):

- a) Intercâmbio/**permuta de informações** sigilosas ou não de interesse da Administração Pública.
- b) **Manutenção da segurança das informações** enviadas e compartilhadas, bem como **tratamento adequado** em relação a adoção das medidas adequadas à proteção da privacidade e confidencialidade das informações transmitidas, seja elas sigilosas ou não.
- c) Viabilização de troca de informações, de forma ágil e sistemática, a fim de tornar célere e aplicável o presente acordo em toda sua plenitude.

5. CLÁUSULA QUINTA – DO VÍNCULO PESSOAL

O presente acordo não estabelecerá vínculo de natureza trabalhista, funcional ou securitária entre os partícipes ou com seus servidores.

6. CLÁUSULA SEXTA – DO SIGILO FISCAL

Os partícipes se obrigam a preservar o sigilo das pesquisas feitas, utilizando os dados passíveis de acesso tão somente nas atividades que, em virtude de lei, lhes compete exercer, não podendo, de qualquer forma, direta ou indiretamente, dar conhecimento a terceiros das informações trocadas entre si ou geradas no âmbito deste acordo, salvo mediante autorização dos partícipes.

7. CLÁUSULA SÉTIMA– DOS RECURSOS FINANCEIROS

Frisa-se que o presente acordo que envolve a troca direta de Informações/Compartilhamento de dados não implica compromissos financeiros ou transferências de recursos entre os partícipes.

8. CLÁUSULA OITAVA – PERMUTA DE INFORMAÇÕES

As informações compartilhadas entre os partícipes se baseiam em dados tais como: nome completo da pessoa física e jurídica, endereço atualizado para fins de citação, CPF e CNPJ, relatório de pesquisa de bens móveis e imóveis em nome do executado (seja ele pessoa física ou jurídica), dados do Administrador Geral e sócios (relatório de bens móveis e imóveis em nome dos mesmos), bem como dados sigilosos ou não que forem necessários e de interesse da Administração Pública.

9. CLÁUSULA NONA – DO PLANO DE TRABALHO TÉCNICO

O plano de trabalho se baseará no encaminhamento de ofício ao respectivo órgão solicitando as informações pertinentes para investigação do sujeito passivo. Desse modo, recomenda-se que as solicitações sejam realizadas, preferencialmente em lotes, tendo em vista a possibilidade da realização do procedimento investigatório se dá de uma só vez.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Os lotes poderão ser de no mínimo 10 demandas, todas constantes de ofício com informações pertinentes a solicitação ora requerida.

PARÁGRAFO SEGUNDO: O prazo para as respostas em relação as demandas deverão respeitar a razoabilidade do contexto de trabalho interno dos partícipes.

PARÁGRAFO TERCEIRO: A adequação do plano de trabalho esboçado visa tornar concreta a aplicabilidade prática sem prejuízo da elaboração de plano de trabalho individualizado e específico para cada um dos partícipes, caso a situação assim recomende, com vistas a assegurar a aplicação e a eficácia do disposto no presente acordo.

10. CLÁUSULA DÉCIMA – DA ALTERAÇÃO

Os partícipes poderão alterar a qualquer tempo o presente acordo, por mútuo entendimento e mediante Termo Aditivo, a fim de aprimorar ou adequar as obrigações ora estabelecidas, mediante comunicação encaminhada por correio eletrônico institucional.

11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA DENÚNCIA

Os partícipes poderão, a qualquer tempo, apresentar denúncia aos termos do presente acordo, em caso de descumprimento das obrigações por qualquer das partes envolvidas, ou ainda por razões de conveniência ou oportunidade administrativa.

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA PUBLICAÇÃO E EFICÁCIA

A Procuradoria Geral do Município (PGM) providenciará os trâmites necessários à publicidade deste Acordo de Cooperação e, se for o caso, de seus termos aditivos, até o quinto dia útil do mês seguinte ao da respectiva assinatura.

13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA

O presente acordo terá vigência e produzirá efeitos a partir da data de sua publicação no Diário Oficial do Município, e vigorará pelo prazo de 4 (quatro) anos, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação de vigência ou confecção de novo Acordo de Cooperação.

Vitória da Conquista, 13 de abril de 2021.

PELO MUNICÍPIO:

[REDACTED]

Prefeita

PELA PSFN/VCA:

[REDACTED]

Procurador-Seccional da Fazenda Nacional – PSFN/VCA

ANEXO 03 – DECRETO Nº. 20.311 de 2020

Dispõe sobre métodos alternativos de cobrança da dívida fiscal e tributária visa otimização e aumento da arrecadação, fixa valor mínimo de ajuizamento de execuções fiscais e promove outras providências.

O PREFEITO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais lhe confere o art. 75, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

CONSIDERANDO que, segundo o relatório de 2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a maior parte dos processos de execução em trâmite no Poder Judiciário brasileiro é composta pelas execuções fiscais, que representam 73% do estoque de execuções;

CONSIDERANDO que o ajuizamento de execuções fiscais é um dos principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes e congestionamento de 90% em 2018;

CONSIDERANDO que os custos para os cofres públicos de um processo judicial, conforme estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), giram em torno de aproximadamente R\$ 5.606 (cinco mil seiscientos e seis reais) por processo;

CONSIDERANDO que a comarca de Vitória da Conquista dispõe de apenas uma Vara de Fazenda Pública cujo maior estoque de processos é composto de execuções fiscais deste município e que a PMVC e o TJBA estão convergindo esforços visando à otimização do trabalho desta vara e, idealmente, instalação de uma segunda vara de Fazenda Pública;

CONSIDERANDO que o grande estoque de processos da Vara de Fazenda Pública tem dificultado a efetividade de execuções contra devedores de valores grandes e intermediários, bem como prejudicando de outras ações não-fiscais de interesse público;

CONSIDERANDO tem se demonstrado excessivamente baixa a taxa de efetividade e recuperabilidade de receitas por meio de execuções fiscais nos moldes atuais praticados, conforme vem apontando o douto Tribunal de Contas dos Municípios;

CONSIDERANDO que vem sendo incentivado pelo CNJ a adoção de meios alternativos e mais adequados para cobrança de dívida ativa, conforme Resolução n. 125/2010, os quais indicam maior eficácia e custos inferiores à cobrança judicial;

CONSIDERANDO que a fixação de valor mínimo de ajuizamento de execuções fiscais não significa a não cobrança da dívida, dada a possibilidade de adoção de medidas extrajudiciais, inclusive mediante protesto das Certidões de Dívidas Ativa (CDA), cobranças administrativas e fomento aos meios tecnológicos visando ao aumento da eficiência na recuperação de receitas públicas;

CONSIDERANDO a existência, no município de Vitória da Conquista, de projeto pioneiro de instalação de Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (“CESJUSC Fazendário”) em parceria com o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), que tem demonstrado grande efetividade na celebração de acordos judiciais e extrajudiciais junto à Vara de Fazenda Pública, contando com apoio institucional e cessão de servidores municipais ao TJBA;

DECRETA:

Art. 1º. Fica a Procuradoria Geral do Município de Vitória da Conquista autorizada a, por meio de portaria, regulamentar e adotar métodos adequados de solução de conflitos visando ao aumento da efetividade da recuperação de receitas públicas e aumento da arrecadação, incluindo-se:

- a) Instalação e ampliação de unidades do CEJUSC Fazendário;
- b) Instalação de unidade extrajudicial de cobrança e conciliação da Dívida Ativa no âmbito da Procuradoria-Geral do Município;
- c) Adoção de protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA) de quaisquer valores, preferencialmente pela via eletrônica e por indicação;
- d) O não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Municipal, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 2.000,00 (dois reais);
- e) Incentivo e fomento aos métodos e serviços de base tecnológica que propiciem maior efetividade na recuperação de receitas públicas;

f) Instalação de rating dos crédito;

§1º. Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do respectivo débito originário, somado aos encargos e acréscimos legais ou contratuais, vencidos até a data da apuração.

§2º. Para alcançar o valor mínimo determinado no caput do artigo, o órgão responsável pela constituição do crédito poderá proceder à reunião dos débitos do devedor na forma do parágrafo anterior, incluindo-se a inscrição em Dívida Ativa em prazos superiores ao exercício anual;

§3º. O(A) Procurador(a) Geral, o membro do quadro de Procuradores e Procuradoras e os Advogados Públicos do Município, após despacho motivado nos autos de processo administrativo, podem promover o ajuizamento de execução fiscal de débito cujo valor consolidado seja inferior ao previsto no caput artigo, desde que exista elemento objetivo que, no caso específico, ateste elevado potencial de recuperabilidade do crédito.

§4º. Visando ao aumento na arrecadação municipal, as ações de incentivo e fomento aos métodos e serviços de base tecnológica que propiciem maior efetividade na recuperação de receitas públicas poderão contar, dentre outras medidas, com o apoio do Núcleo de Tecnologia da Informação do Município, a realização de chamamento público para credenciamento de prestadores de serviço cuja remuneração ocorrerá apenas mediante percentual de êxito sobre valores efetivamente recuperados aos cofres municipais, celebração de convênios com entidades públicas para fins de atualização do cadastro de contribuintes municipais, bem como celebração de convênio com entidades sem fins lucrativos para otimização do protesto.

Art. 2º. A fixação de valor mínimo de ajuizamento de execuções fiscais a que se refere o artigo anterior não configura extinção do crédito, devendo a Procuradoria Geral promover a cobrança do crédito de acordo com outros métodos adequados.

Art. 3º. O(A) Procurador(a)-Geral ou membro do quadro de Procuradores e Procuradoras do Município, poderá requerer o arquivamento, com baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Municipal cujo valor consolidado seja inferior a R\$

2.000,00 (dois mil reais), desde que, seja declarada a interrupção da prescrição por protesto judicial e, em seguida, adotados outros meios de cobrança, a exemplo do protesto.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica às execuções em andamento que atendam aos pressupostos previstos neste decreto.

Art. 4º. Os emolumentos e taxas relacionados à efetivação dos protestos poderão ser inseridos na Certidão de Dívida Ativa, visto que o contribuinte inadimplente deu causa à incidência de tais encargos.

Parágrafo Primeiro – O disposto no caput terá eficácia imediata no que se refere a custos diretos e indiretos de emolumentos suportados pelo Município que não sejam abarcados pela imunidades e isenções tributárias.

Parágrafo Segundo – A eficácia do disposto no caput, no que tange a tributos estaduais, dependerá de regulamentação por meio de lei, nos termos do art. 128 do CTN.

Parágrafo Terceiro – Poderão ser firmados convênios ou termos de cooperação técnica com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia para centralização de tal arrecadação na Secretaria Municipal de Finanças com consequente repasse, ato contínuo, ao Poder Judiciário, observadas as exigências legais.

Art. 5º. Este Decreto entra em vigor a partir da data de sua publicação, ficando revogadas todas as disposições em contrário.

Vitória da Conquista, Bahia, 21 de maio de 2020.

Herzem Gusmão Pereira
Prefeito Municipal

ANEXO 04 – DECRETO 21.054 de 2021**DECRETO Nº 21.054 DE 19 DE MAIO DE 2021**

A **PREFEITA DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais lhe confere o art. 75, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

DECRETA:

Art. 1º. Fica alterado o art. 1º, alínea “d”, bem como o art. 3º do Decreto nº 20.311, de 21 de maio de 2020 que passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º.** Fica a Procuradoria Geral do Município de Vitória da Conquista autorizada a, por meio de portaria, regulamentar e adotar métodos adequados de solução de conflitos visando ao aumento da efetividade da recuperação de receitas públicas e aumento da arrecadação, incluindo-se:

(...)

d) O não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Municipal, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); ”

“**Art. 3º.** O (A) Procurador (a) - Geral ou membro do quadro de Procuradores e Procuradoras Fiscais do Município, poderá requerer o arquivamento, com baixa na distribuição, das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Municipal cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), desde que, seja declarada a interrupção da prescrição por protesto judicial e, em seguida, adotados outros meios de cobrança, a exemplo do protesto. ”

Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Vitória da Conquista, Bahia,
19 de maio de 2021.

ANA SHEILA LEMOS ANDRADE
Prefeita Municipal

**ANEXO 05 - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
COM CARTÓRIO DE PROTESTO**

**ACORDO DE COOPERAÇÃO
TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM
O MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA E O TABELIÃO DE
PROTESTO DE TÍTULOS DA
COMARCA DE VITÓRIA DA
CONQUISTA, NO ESTADO DA BAHIA.**

O **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº [REDAZIDO], com sede administrativa situada à Praça Joaquim Correia, 55, Centro, Vitória da Conquista, Bahia, CEP 45040-901, neste ato representado pela VICE-PREFEITA, e PREFEITA MUNICIPAL EM EXERCÍCIO, [REDAZIDO], brasileira, divorciada, administradora de empresas por formação, portadora da Cédula de Identidade nº [REDAZIDO], expedida pela SSP/BA, e inscrita no CPF/MF sob o nº [REDAZIDO], com domicílio, para fins de ciência, intimações e notificações respeitantes a este ato, no gabinete civil da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, situada no endereço supramencionado, e o Tabelião de Protesto de Títulos da Comarca de Vitória da Conquista/BA, [REDAZIDO], brasileiro, casado, portador da cédula de identidade nº [REDAZIDO] SSP/SE, inscrito no CPF sob o nº [REDAZIDO], domiciliado na [REDAZIDO], com fundamento no artigo 236, cabeça, da Constituição brasileira, nos artigos 3º; 5º, III; 21 e 41 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e no Título de Outorga de Delegação para Exercício das Funções Notariais e de Registro, datado de 11 de janeiro de 2017, firmado pelo Tribunal de Justiça da Bahia, celebram o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA EXECUÇÃO ELETRÔNICA DOS SERVIÇOS DE PROTESTO DE TÍTULOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DÍVIDA PÚBLICA**, nos termos seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto do presente instrumento de Cooperação Técnica a disponibilização, pelo Tabelião de Protesto da Comarca de Vitória de Conquista/BA, de plataforma para apontamento eletrônico de títulos e outros documentos de dívidas em que o Município de Vitória da Conquista figure como credor.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICIPES

O **TABELIÃO DE PROTESTO** de Vitória da Conquista disponibilizará gratuitamente ao **MUNICÍPIO** de Vitória da Conquista plataforma digital para apontamento eletrônico dos títulos e outros documentos de dívida em que o Município figure como credor, vedado o encaminhamento de títulos de terceiros.

§1º. O **TABELIÃO DE PROTESTO** receberá os títulos e outros documentos de dívida encaminhados a protesto pelo Município e dará início ao procedimento legal de protesto previsto na Lei 9.492/97.

§2º. O **MUNICÍPIO** fica ciente de que os títulos e documentos de dívida encaminhados a protesto serão examinados em seus caracteres formais e terão curso se não apresentarem vícios, não cabendo ao Tabelião de Protesto investigar a ocorrência de prescrição ou caducidade, nos termos do art. 9º da Lei 9.492/97.

§3º. Para efeito de remessas de títulos por indicação, o **MUNICÍPIO DECLARA** que a dívida foi regularmente constituída, constituída por meio de processo administrativo tributário, e assegura que os documentos originais ou suas cópias autenticadas, comprobatórias da causa que ensejou a apresentação para protesto, estão mantidas em seu poder, comprometendo-se a exibi-las, sempre que exigidas, no lugar onde for determinado, especialmente se sobrevier ação judicial sobre o protesto.

§4º. O **MUNICÍPIO** é responsável pela veracidade e integridade das informações enviadas através da plataforma eletrônica fornecida.

§5º. O **MUNICÍPIO** adotará as cautelas necessárias para não encaminhar títulos relativos a contribuintes domiciliados fora da competência territorial do tabelionato, ressalvada a hipótese de protesto de IPTU referente a imóveis situados no município, ainda que o proprietário seja domiciliado em município diverso.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO DIFERIMENTO DAS CUSTAS E EMOLUMENTOS

O recolhimento das custas e emolumentos cobrados na apresentação e distribuição dos títulos ou documentos de dívidas será diferido para as seguintes hipóteses, posteriores à apresentação dos títulos:

I – no ato do pedido de desistência do protesto do título ou documento de dívida, por solicitação do **MUNICÍPIO**;

II – no ato elisivo do protesto ou aceite pelo **DEVEDOR DO TÍTULO** ou documento de dívida;

III – no recebimento de ordem judicial, determinando a sustação definitiva do protesto de título ou documento de dívida apresentado;

IV – no recebimento de ordem judicial, determinando o cancelamento de protesto registrado;

V – no pedido de cancelamento de registro de protesto formulado por qualquer interessado, instruído com carta de anuência do **MUNICÍPIO** ou apresentação do instrumento de protesto expedido pela serventia.

§1º É possível a **desistência do apontamento** do título dentro do tríduo legal, hipótese em que, para a ordem ser levada a efeito de forma isenta, o **MUNICÍPIO** deverá apresentar documentação hábil a motivar a desistência, na forma do art. 326, §7º do Código de Normas Extrajudiciais do Tribunal de Justiça da Bahia, sob pena de não

acatamento da ordem e/ou caracterização de renúncia injustificada de receita pública, com a possível configuração de ato de improbidade administrativa.

§2º É admitido o pedido eletrônico de **cancelamento do protesto (CP)** por parte do **MUNICÍPIO**, inclusive nos casos em que o título for apresentado por indicação, sempre que constatada a hipótese de erro ou insubsistência da dívida por motivo outro que não seja o pagamento ou adimplemento, por qualquer forma, pelo contribuinte ou responsável tributário. Nesta hipótese, o pedido de cancelamento formulado pelo **MUNICÍPIO** somente será acatado e processado após a análise do procedimento administrativo e confirmação de situação que autorize o cancelamento com isenção das custas e emolumentos, na forma do art. 326, §7º do Código de Normas Extrajudiciais do Tribunal de Justiça da Bahia.

§3º O **MUNICÍPIO** concederá **autorização para cancelamento (AC)** do protesto nas hipóteses em que o contribuinte ou o responsável tributário tenha efetuado o pagamento integral ou tenha quitado a primeira parcela de eventual parcelamento do débito.

CLÁUSULA TERCEIRA – DO CANCELAMENTO DO PROTESTO PELO CONTRIBUINTE

Durante o atendimento administrativo direcionado à regularização do débito tributário, na mesma ocasião em que for emitido o Documento de Arrecadação Municipal (DAM), o **MUNICÍPIO** solicitará ao cartório a emissão de boleto no valor global das custas devidas para o cancelamento do protesto, que será entregue ao contribuinte ou responsável legal, em conjunto com o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) e com documento de orientação do cartório, informando que o protesto somente será cancelado após o pagamento de todos os documentos, circunstância que deverá ser enfatizada, sempre que possível, pelos seus prepostos.

§1º Antes de conceder quaisquer autorizações para cancelamento (AC) o **MUNICÍPIO** solicitará do contribuinte ou responsável tributário a apresentação de documentação comprobatória do pagamento ou parcelamento das despesas cartorárias diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos.

§2º Constatado o adimplemento do débito tributário e o pagamento das custas de cancelamento do Tabelionato de Protesto, o **MUNICÍPIO** expedirá, eletronicamente, a **autorização de cancelamento do protesto (AC)**, orientando o contribuinte ou responsável tributário a entrar em contato com o cartório para obtenção do comprovante de cancelamento.

§3º Sempre que estiver em atendimento presencial ao contribuinte ou responsável tributário, o **MUNICÍPIO** terá prioridade na obtenção de informações e/ou documentos junto ao cartório responsável, a fim de fornecer subsídios para que o contribuinte evite a lavratura do protesto ou promova, com agilidade, o seu cancelamento, desde que cumpridas as formalidades legais.

§4º A cobrança das despesas, emolumentos e taxas devidas será feita com base nos valores da tabela vigente em lei estadual no momento das ocorrências previstas nos incisos I a V do caput da cláusula segunda.

§5º As partes envolvidas no presente Acordo de Cooperação Técnica manterão diálogo constante em busca de aperfeiçoamento sistêmico e operacional para sua execução, preferencialmente por canais eletrônicos e em tempo real para garantir o atendimento mais célere ao contribuinte.

CLÁUSULA QUARTA – DO REPASSE DOS VALORES PAGOS EM CARTÓRIO AO CREDOR

Antes da lavratura do protesto, o pagamento da dívida encaminhada pelo **MUNICÍPIO** será realizado diretamente em cartório, que ficará responsável pelo repasse do valor aos cofres públicos, a partir do dia útil subsequente ao pagamento realizado pelo contribuinte, através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal (DAM) correspondente, emitido e fornecido pela municipalidade.

CLÁUSULA QUINTA – DA QUANTIDADE MÁXIMA DE TÍTULOS ENVIADOS A PROTESTO

Diante das limitações operacionais do Tabelionato para atendimento da demanda de todos os usuários do serviço, fica pactuado o envio, pelo **MUNICÍPIO**, de até 500 (quinhentos) títulos por mês, quantidade inicial, que poderá ser alterada diretamente com o **TABELIÃO DE PROTESTO**, de comum acordo.

CLÁUSULA SEXTA – DA DATA LIMITE PARA ENVIO MENSAL DE TÍTULOS A PROTESTO

O **MUNICÍPIO** somente poderá encaminhar títulos e outros de dívida até o dia **15 de cada mês**, para permitir que o procedimento de protesto seja concluído dentro do mesmo mês em que o título foi apresentado e evitar divergências entre o valor da dívida levada a protesto e o decorrente da atualização mensal do débito tributário.

CLÁUSULA SÉTIMA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

O presente Acordo de Cooperação Técnica vigorará até 31 de dezembro de 2024.

CLÁUSULA OITAVA – DA EXTINÇÃO

O presente Acordo se extingue com a realização integral do objeto, conforme Plano de Trabalho, ou com a vontade de uma das partes, desde que previamente comunicado à parte contrária, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, salvo em situação de força maior ou caso fortuito.

§1º Em caso de extinção, o acesso eletrônico à plataforma fornecida pelo **TABELIÃO DE PROTESTO** será suspenso e o **MUNICÍPIO** deverá encaminhar eventuais solicitações diretamente ao Tabelionato de Protesto.

CLÁUSULA NONA – DO FISCAL DO CONVÊNIO E RESPONSÁVEL OPERACIONAL DO SISTEMA

A fiscalização do cumprimento e a prestação de contas deste acordo de cooperação técnica, bem como a operacionalização do sistema cujo acesso será ofertado por meio deste instrumento, são da responsabilidade administrativa do servidor público ocupante do cargo de Gerente da Dívida Ativa.

CLÁUSULA DÉCIMA – DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Vitória da Conquista/BA para dirimir quaisquer dúvidas ou litígios oriundos deste Acordo de Cooperação Técnica, com expressa renúncia de qualquer outro, ainda que privilegiado, priorizando-se a resolução de conflitos por meio de tentativas de conciliação ou mediação dos interesses.

CLAUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICAÇÃO

O GABINETE DO PREFEITO deverá adotar as providências para garantir a publicação do presente Acordo de Cooperação Técnica do Diário Oficial do Município, em até 20 dias, sem o que não são produzidos os efeitos jurídicos.

E, por estarem justas e acordadas, as partes, nomeadas e qualificadas, firmam o presente Acordo de Cooperação Técnica, em 02 (duas) vias de igual teor e forma.

Vitória da Conquista/BA, XXXXXX de janeiro de 2021.

[REDACTED]
**VICE-PREFEITA E PREFEITA
MUNICIPAL EM EXERCÍCIO**

[REDACTED]
**TABELIÃO DE PROTESTO DE
TÍTULOS DA COMARCA DE
VITÓRIA DA CONQUISTA**

ANEXO 06 – PROCESSO ADMINISTRATIVO GERAL E FISCAL**Vitória da Conquista (BA), (...) de 2021.****Mensagem ao Projeto de Lei nº (...) /2021****Senhor Presidente,****Senhores(as) Vereadoras e Vereadores,**

Encaminho a Vossa Excelência e aos seus dignos pares o Projeto de Lei nº (...) /2021, que tem por finalidade a instituição de normas gerais para o Processo Administrativo, bem como normas específicas no que concerne ao Processo Administrativo Fiscal, no âmbito da Municipalidade.

Primeiramente, frisa-se que tal projeto ao instituir as normas supracitadas, visa disciplinar a garantia constitucionalmente assegurada aos litigantes em processo administrativo ao contraditório e à ampla defesa, estes previstos no art. 5º, LV, da Constituição Federal, a saber:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

Desse modo, salienta-se que este projeto tem como finalidade suprir lacuna, atualmente existente, no que diz respeito à lei de normas gerais que discipline, no âmbito municipal, o processo administrativo, bem como também a lacuna em relação ao processo administrativo fiscal.

Assim sendo, visando, em especial, assegurar aos litigantes em processo administrativo o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes e à observância do devido processo legal, este projeto visa acelerar decisões e evitar a judicialização excessiva. Logo, busca-se também em essência evitar a consequência atual

dos anos de espera do contribuinte, a fim de obtenção de resposta pelas vias judiciais, o que influencia diretamente a segurança jurídica.

Por fim, esperamos, assim, demonstradas as razões que justificam esta propositura, contar, mais uma vez, com o alto espírito público de Vossas Excelências na apreciação e aprovação deste Projeto de Lei, na forma prevista na Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

Ana Sheila Lemos Andrade

Prefeita

LEI MUNICIPAL Nº XXX DE XXX DE JUNHO DE 2021

“Institui as normas gerais para o Processo Administrativo, bem como normas específicas no que concerne ao Processo Administrativo Fiscal, no âmbito de Vitória da Conquista”.

A **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais, com arrimo no artigo 74, inciso III, da Lei Orgânica do Município, faço saber a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo, bem como normas específicas no que tange o Processo Administrativo Fiscal no âmbito da Administração Pública Municipal.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, consideram-se:

I – órgão: a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II – entidade: a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III – autoridade: o agente público dotado de poder de decisão;

IV – processo administrativo: todo conjunto de documentos, ainda que não autuados, que exijam decisão;

V – processo administrativo fiscal: todo conjunto de documentos que verse sobre matéria tributária entre o fisco e o contribuinte, relativo à determinação, exigência ou dispensa do crédito tributário.

Art. 2º Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da supremacia do interesse público, juridicidade, legalidade, economicidade, eficiência, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica.

Parágrafo único. No processo administrativo serão observados, dentre outros, os critérios de:

I – atuação consoante à lei, ao Direito e aos padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III – objetividade no atendimento ao interesse público, vedada a promoção pessoal de servidores ou autoridades;

IV – indicação específica dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão;

V – observância das formalidades essenciais com a adoção de forma simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos interessados;

VI – proibição de cobrança de despesas processuais ou administrativas, ressalvadas as previstas em lei ou decreto;

VII – impulsão pelo agente público, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

VIII – divulgação dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal

IX – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Art. 3º. Somente a lei em sentido estrito poderá:

I – criar condicionamento aos direitos dos particulares ou impor-lhes deveres de qualquer espécie;

II – prever infrações ou prescrever sanções.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS DOS MUNÍCIPES

Seção I

Dos Direitos

Art. 4º São direitos do munícipe, entre outros:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II – ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vistas dos autos, obter cópias – às suas próprias expensas – de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III – formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração e contraditório efetivo pelo órgão competente;

IV – fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Seção II

Dos Deveres

Art. 5º São deveres do munícipe:

I – expor os fatos conforme a verdade;

II – proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III – não agir de modo temerário;

IV – prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar com transparência para o esclarecimento dos fatos.

Seção III

Dos Interessados

Art. 6º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I – pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou de interesses individuais ou que estejam no exercício do direito de representação;

II – aqueles que, sem terem iniciado o processo administrativo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III – as organizações e as associações representativas, no que tange a direitos e interesses coletivos; e

IV – as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 7º São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de 18 (dezoito) anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA

Art. 8º A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 9º Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 10º Não podem ser objeto de delegação:

I – a edição de atos de caráter normativo;

II – a decisão de recursos administrativos;

III – as matérias de competência exclusiva do órgão ou da autoridade;

IV – as atribuições recebidas por delegação, salvo autorização expressa e na forma por ela determinada;

V – as funções dos órgãos colegiados.

VI – a aplicação de penalidades;

Art. 11º O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicizados por meio de divulgação no Diário Oficial do Município de Vitória da Conquista.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e os poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo, pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente essa qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 12º Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Art. 13º Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

CAPÍTULO IV DOS IMPEDIMENTOS E SUSPEIÇÃO

Art. 14º É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I – tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado, devendo comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Art. 15º A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, preferencialmente por escrito, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 16º Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 17º O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

CAPÍTULO V DA FORMA, TEMPO E LUGAR DOS ATOS DO PROCESSO

Art. 18º Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo administrativo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, contendo a data e o local de sua realização, as identificações nominal e funcional e a assinatura da autoridade ou servidor responsável.

§ 2º Os atos e os termos processuais serão preferencialmente formalizados, tramitados, comunicados e transmitidos em formato digital, nos termos de regulamentação.

§ 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo e será, sempre que possível, dispensada nos termos da Lei de Liberdade Econômica.

§ 4º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma apenas será exigido em caso de haver dúvida de autenticidade.

§ 5º Os autos do processo administrativo deverão ter suas páginas numeradas sequencialmente, rubricadas e não poderão conter folhas – integral ou parcialmente – em branco, salvo o anverso de documentos anexados.

§ 6º Os atos, os termos e os despachos processuais, em caso de a lei não prescrever forma determinada, conterão apenas o indispensável à sua finalidade, sem espaço em branco, entrelinhas, rasuras ou emendas não ressalvadas.

Art. 19º Os atos do processo administrativo devem realizar-se em dias úteis, no horário de funcionamento da repartição em que tramitar, admitindo-se, excepcionalmente, que sejam praticados em finais de semana e à noite, se a circunstância do caso assim o exigir e desde que sejam fundamentados.

Parágrafo único. Serão concluídos depois do horário de expediente os atos já iniciados cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause danos ao interessado ou à Administração Pública.

Art. 20º Os atos do processo administrativo devem realizar-se, de forma preferencial, na sede do órgão.

Parágrafo único. O interessado será cientificado em caso de os atos do processo administrativo não se realizarem na sede do órgão.

CAPÍTULO VI

DA NOTIFICAÇÃO DOS ATOS

Art. 21º A autoridade competente do órgão perante o qual tramita o processo administrativo notificará o interessado para ciência de que deva praticar ou deixar de praticar ato, de decisão ou efetivação de diligências:

I – pessoalmente;

II – pelo correio, mediante aviso de recebimento – AR;

III – preferencialmente, pelo correio eletrônico, devendo ser solicitado do administrado a indicação daquele para recebimento de notificações ou intimações;

IV – por aplicativo de mensagens de celular, quando autorizado pelo requerente, expressamente, no pedido inicial, ou

V – por edital.

§ 1º A notificação pessoal será lavrada pela autoridade ou servidor competente e assinada pela pessoa notificada, ou, na hipótese de o notificado se recusar a assinar, será averbada a recusa de assinatura pelo agente público.

§ 2º A notificação pelo correio será considerada realizada com a juntada de AR aos autos do processo administrativo.

§ 3º A notificação por meio de correio eletrônico ou por aplicativo de mensagens de celular será realizada em caso de o munícipe, por meio de declaração, indicar o endereço eletrônico ou número de telefone para o recebimento de notificações, bem como será considerada lida 5 (cinco) dias após o seu envio, fato este que deverá ser certificado no processo administrativo, com cópia da mensagem enviada, contendo data e horário.

§ 4º No caso do munícipe estar em lugar incerto ou não sabido e não ter fornecido correio eletrônico ou meio de contato por aplicativo de celular, a notificação será feita por edital publicado no Diário Oficial do Município, sendo considerado notificado 30 (trinta) dias a partir da data da publicação.

§ 5º A notificação observará a antecedência mínima de 5 (cinco) dias quanto à data de comparecimento ou da obrigação de realizar ato, contados da data em que o munícipe for considerado notificado.

§ 6º As notificações serão nulas, se feitas sem a observância das devidas prescrições legais, mas o comparecimento do munícipe para o ato supre sua falta ou irregularidade.

Art. 22º O desatendimento da notificação não resulta o reconhecimento da verdade dos fatos, tampouco a renúncia a direito pelo administrado.

Parágrafo único. O interessado poderá atuar no processo a qualquer tempo, recebendo-o no estado em que se encontrar, observado o seguinte:

I – nenhum ato será repetido em razão de sua inércia;

II – no prosseguimento do processo será assegurado o direito ao contraditório efetivo e à ampla defesa, sem renovação, porém, dos atos já preclusos.

Art. 23º Devem ser objeto de notificação os atos do processo administrativo que resultem ao interessado imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades, bem como os atos de seu interesse em geral.

CAPÍTULO VII

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 24º As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se a requerimento do interessado ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo administrativo, sem prejuízo do direito de os interessados proporem atuações probatórias.

§ 1º O órgão competente para a instrução promoverá os atos necessários à decisão do processo administrativo, devendo solicitar de uma única vez todos os documentos e provas necessárias à formação do seu convencimento.

§ 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Art. 25º São inadmissíveis, no processo administrativo, quaisquer provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 26º Em caso de a matéria do processo administrativo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado no processo administrativo, mas confere o direito de obter da Administração Pública resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 27º Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates acerca da matéria do processo administrativo.

Art. 28º Os órgãos e as entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de interessados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas e de Conselhos Municipais.

Art. 29º Os resultados de consultas, audiências públicas e de outros meios de participação de munícipes deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 30º Em caso de ser necessária à instrução do processo administrativo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Art. 31º A Administração Pública Municipal não conhecerá requerimentos de informações, documentos ou providências que:

I – não contenham a devida especificação do objeto;

II – sejam da competência de instituição ou órgão estranho à estrutura administrativa municipal;

III – acarretem ônus desproporcionais ao funcionamento do serviço, ressalvada a possibilidade de colaboração da entidade ou órgão requisitante.

Art. 32º Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 40 desta lei.

Art. 33º Em caso de o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria repartição responsável pelo processo administrativo ou em outro órgão administrativo do Executivo Municipal, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, a obtenção dos documentos ou das respectivas cópias em prazo adequado.

Art. 34º O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada de decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias e aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo administrativo.

Parágrafo único. Deverão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados que forem ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. 35º Em caso de ser necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou por terceiros, serão expedidas notificações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Art. 36º Em caso de dados, atuações ou documentos solicitados ao interessado serem necessários à apreciação de pedido formulado, o não atendimento no prazo fixado pela Administração Pública para a respectiva apresentação implicará desconsideração fundamentada daquele e o arquivamento do processo administrativo.

Art. 37º Nos casos em que deva ser ouvido órgão consultivo, o seu parecer deverá ser emitido no prazo máximo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez de maneira fundamentada, salvo norma especial ou excepcional urgência invocada pelo órgão consulente e reconhecida pelo parecerista.

Art. 38º Nos casos em que, por disposição de ato normativo, devam ser obtidos, previamente, laudos técnicos de órgãos administrativos, e estes não cumprirem o encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução deverá solicitar laudo técnico de outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnica equivalente.

Art. 39º Encerrada a instrução, o interessado será notificado para que, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da notificação, apresente suas razões finais.

Art. 40º Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá, motivadamente, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado, abrindo-se prazo para defesa e contraditório.

Art. 41º Os interessados têm o direito à vista do processo administrativo e a obter certidões ou cópias reprográficas de dados e documentos que o integram, estas últimas, às suas expensas, ressalvados os dados e os documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

CAPÍTULO VIII

DOS RECURSOS

Seção I

Do Direito ao Recurso, Da Competência para Decidir

Art. 42. Das decisões administrativas cabe recurso em face de razões de constitucionalidade, legalidade e mérito.

Parágrafo único. Em caso de norma legal não dispor de outro modo ou de não haver delegação, será competente para conhecer do recurso:

I – na Administração Centralizada, o secretário municipal do órgão no qual tramitou o processo administrativo; e

II – na Administração Descentralizada, o dirigente superior da pessoa jurídica, salvo norma especial em sentido diverso.

Art. 43. Da petição de recurso deverá constar:

I – a autoridade recorrida;

II – a indicação do processo administrativo em que consta a decisão recorrida;

III – o nome, a qualificação e o endereço do recorrente; e

IV – a exposição das razões e dos fundamentos da inconformidade.

Art. 44º O prazo para apresentação de recurso será de 10 (dez) dias contados da data de notificação do ato.

Art. 45º O recurso não será conhecido quando interposto:

I – fora do prazo;

II – perante órgão incompetente;

III – por quem não seja legitimado;

IV – após exaurida a esfera administrativa;

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração Pública de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.

Art. 46º Conhecer-se-á do recurso erroneamente designado quando de seu conteúdo não houver dúvida quanto à impugnação do ato.

Art. 47º O julgamento do recurso administrativo caberá à autoridade ou órgão imediatamente superior àquela que houver proferido a decisão recorrida, salvo expressa disposição legal ou regulamentar em sentido diverso.

§ 1º Apresentado o recurso, o órgão ou autoridade administrativa poderá modificar, fundamentadamente, a sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias. Não o fazendo, deverá encaminhar o processo ao órgão ou autoridade competente para julgamento do recurso.

§ 2º Não sendo encaminhado o recurso ao órgão ou autoridade no prazo previsto no caput deste artigo, o interessado poderá reclamar diretamente ou judicialmente contra o retardo ou negativa de seguimento, por qualquer meio, inclusive eletrônico, desde que documentado.

§ 3º Não havendo justo motivo, a autoridade que der causa ao atraso será responsabilizada administrativamente, sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis.

Seção II

Dos Efeitos dos Recursos

Art. 48º Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, em decisão fundamentada, de ofício ou a pedido, atribuir efeito suspensivo ao recurso.

Art. 49º A decisão de recurso não poderá, no mesmo procedimento, agravar a restrição produzida pelo ato ao interesse do recorrente.

CAPÍTULO IX

DA REVISÃO

Art. 50º Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

CAPÍTULO X

DO DEVER DE DECIDIR

Art. 51º A Administração Pública tem o dever de emitir decisão conclusiva e de mérito nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 52º Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até 30 (trinta) dias para decidir, salvo prorrogação uma única vez por igual período expressamente motivada.

Parágrafo Único – Os processos administrativos municipais não poderão exceder o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para sua efetiva conclusão.

Art. 53º No exercício da função decisória, poderá a Administração Pública firmar acordos com os interessados, a fim de estabelecer o conteúdo discricionário do ato terminativo do processo, salvo impedimento legal ou decorrente da natureza e das circunstâncias da relação jurídica envolvida, observados os princípios previstos no art. 2º desta Lei, desde que a opção pela solução consensual, devidamente motivada, seja compatível com o interesse público.

Art. 54º Quando a decisão proferida num determinado processo administrativo se caracterizar como extensível a outros casos similares, poderá o Prefeito, após manifestação da Procuradoria Geral do Município, mediante ato devidamente motivado, atribuir-lhe eficácia vinculante e normativa, com a devida publicação na imprensa oficial.

Parágrafo Primeiro. O efeito vinculante previsto neste artigo poderá ser revisto, a qualquer tempo, de ofício ou por provocação, mediante edição de novo ato, condicionado à manifestação prévia da Procuradoria – Geral do Município.

Parágrafo Segundo – A edição de ato devidamente motivado com eficácia vinculante e normativa poderá ser delegada pelo Chefe do Executivo à Procuradoria-Geral do

Município para resolução de processos repetitivos – administrativos ou judiciais – sobretudo em matéria fiscal, servidores públicos ou saúde pública, devendo haver a devida publicação do ato na imprensa oficial.

CAPÍTULO XI DA MOTIVAÇÃO

Art. 55º Os atos administrativos e as decisões proferidas em processos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos, especialmente quando:

- I** – neguem, limitem, modifiquem ou extingam direitos;
- II** – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III** – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- IV** – julguem recursos administrativos;
- V** – decorram de reexame de ofício;
- VI** – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão, ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios técnicos oficiais;
- VII** – importem em anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo;
- VIII** – acatem ou recusem a produção de provas requeridas pelos interessados;
- IX** – tenham conteúdo decisório relevante;
- X** – extingam o processo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato e deverão compor a instrução do processo.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, poderão ser utilizados recursos de tecnologia que reproduzam os fundamentos das decisões, desde que este procedimento não prejudique direito ou garantia dos interessados e individualize o caso que se está decidindo.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões, proferidas oralmente, constará da respectiva ata, de acórdão ou de termo escrito.

CAPÍTULO XII

DA DESISTÊNCIA E OUTROS CASOS DE EXTINÇÃO DO PROCESSO

Art. 56º O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado, ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.

§ 1º Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado.

§ 2º A desistência ou renúncia do interessado, consoante o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 57º O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Parágrafo único. Da decisão de extinção do processo administrativo, deve ser notificado o interessado.

CAPÍTULO XIII

DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO

Art. 58º A administração deve anular seus próprios atos em caso de estarem eivados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Parágrafo único. Ao beneficiário do ato deverá ser assegurada a oportunidade para se manifestar previamente à anulação ou revogação do ato.

Art. 59º O direito de a Administração Pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé ou cristalina violação à Constituição Federal.

§ 1º No caso de atos praticados anteriormente à vigência desta Lei, o prazo referido no caput deste artigo passará a fluir a partir da data de sua publicação.

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 3º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

§ 4º Enquanto o ato estiver submetido a órgão de controle externo, o prazo referido no caput deste artigo não fluirá.

Art. 60º Em caso de se evidenciarem, no processo administrativo, atos ou omissões que não acarretem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, esses poderão ser convalidados, motivadamente, pela Administração Pública.

Parágrafo único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses:

I – vício de competência, mediante ratificação da autoridade competente;

II – vício de forma, mediante devido suprimento de omissão ou adoção de formalidades indispensáveis à existência e validade do ato;

III – vício de objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma;

IV – quando, independentemente do vício apurado, se constatar que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, consoante decisão plenamente motivada.

CAPÍTULO XIV

DOS PRAZOS

Art. 61º Os prazos processuais começam a contar a partir da data da notificação, excluindo-se da contagem o dia do recebimento e incluindo-se o dia do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte nos casos em que o vencimento cair em dia em que não haja expediente ou esse for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos processuais expressos em dias computar-se-ão apenas em dias úteis.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data, sendo que, no mês do vencimento em que não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, se tem como termo o último dia do mês.

§ 4º Considera-se tempestivo o ato a ser praticado pelo interessado desde que protocolado, postado mediante correios ou enviado eletronicamente até o dia do vencimento do prazo, o que deverá ser certificado nos autos.

Art. 62º Salvo motivo de força maior devidamente comprovado ou disposição expressa em contrário, os prazos processuais não se suspendem.

CAPÍTULO XV

DAS SANÇÕES

Art. 63º As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa, o contraditório efetivo, a proporcionalidade e razoabilidade.

CAPÍTULO XVI

DA RESTAURAÇÃO DE AUTOS

Art. 64º Verificado o desaparecimento de autos de processo administrativo, o servidor que primeiro tomar conhecimento do fato o comunicará à chefia imediatamente.

Art. 65º Recebida a comunicação, o chefe de forma imediata solicitará ao chefe do Setor de Protocolo a elaboração de proposta de restauração do processo administrativo.

Parágrafo único. O chefe do Setor de Protocolo elaborará proposta de restauração, caso seja o servidor que primeiro tome conhecimento do fato ou chefia comunicada na forma do artigo anterior.

Art. 66º Antes de elaborada a proposta de restauração, o chefe de Setor de Protocolo consultará o extrato do processo desaparecido e encaminhará à unidade na qual consta como localização, para que referida unidade providencie:

- I** – o levantamento das informações e obtenção de cópias dos documentos do processo original, sempre que possível;
- II** – mediante solicitação aos setores mencionados no extrato de movimentação, cópia dos documentos expedidos: despacho, relatório, análise de defesa ou recurso.
- III** – a notificação do requerente para apresentar cópia de defesa, recurso ou outras peças processuais protocolizadas, caso haja nos registros informações sobre sua interposição e;
- IV** – o agrupamento da documentação obtida em forma de autos forenses, determinando a numeração das folhas.

Parágrafo único. Caso inexistam documentos referentes ao processo restaurado em posse da unidade, esta deverá certificar no processo a sua inexistência.

Art. 67º Com o envio das informações elencadas no artigo anterior, será elaborada a proposta de restauração dos autos contendo os seguintes dados relativos ao processo desaparecido:

- I** – número do processo;
- II** – nome do requerente e respectivo CNPJ/CPF
- III** – assunto cadastrado;

IV – certidão com a quantidade de folhas que constituem os autos, ou extrato do movimento e atos do processo;

V – informação sobre os atos e diligências praticados que levaram a considerar o processo como desaparecido; e

VI – documentos que foram levantados pelos atos e diligências que, em caso de cópias, terão a mesma autoridade dos documentos originais.

Parágrafo único. A proposta de restauração será submetida à Procuradoria-Geral do Município.

Art. 68º O Procurador-Geral do Município examinará a proposta de restauração dos autos e proferirá decisão fundamentada no prazo máximo de 8 (oito) dias, devolvendo-a à Chefia do Setor de Protocolo para autuação e atribuição de nova numeração ao processo.

Art. 69º O processo tramitará a partir da fase processual em que se encontre, de acordo com os documentos recuperados, repetindo-se os atos cujo registro não foi possível obter.

Art. 70º Nos casos que aparecer os autos originais, serão apensados os autos da restauração naqueles, dando-se regular prosseguimento.

CAPÍTULO XVII

DO REGIME DE TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA

Art. 71º Terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os processos administrativos em que figure como parte ou interessado:

I – pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos;

II – pessoa com deficiência; e

III – pessoa portadora de doença grave, sob a observância e base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo administrativo.

§ 1º A pessoa interessada na obtenção do benefício supracitado, juntando prova de sua condição, deverá requerê-lo à autoridade administrativa competente, que determinará as providências a serem cumpridas.

§ 2º Deferida a prioridade, os autos receberão identificação própria que evidencie o regime de tramitação prioritária.

CAPÍTULO XVIII

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

Seção I

Das Medidas de Fiscalização do Crédito Tributário

Art. 72º A fiscalização tem início com o primeiro ato de ofício, praticado por Agente Fiscal, tendente à apuração de obrigação tributária ou infração, cientificado o sujeito passivo.

§ 1º O sujeito passivo será cientificado por um dos seguintes meios:

I - pessoalmente, ao próprio sujeito passivo, a seu representante, mandatário ou preposto;

II - por via postal, com aviso de recebimento, a ser datado, firmado e devolvido pelo destinatário ou pessoa de seu domicílio;

III - por meio eletrônico, consoante disposto em regulamento;

IV - por edital, publicado no Diário Oficial do Município, quando qualquer dos meios previstos nos incisos anteriores não lograrem êxito.

§ 2º Os meios de intimação previstos nos incisos I, II e III do § 1º não estão sujeitos a ordem de preferência.

§ 3º O início da fiscalização exclui a espontaneidade do sujeito passivo e, independentemente de intimação, a dos demais envolvidos nas infrações verificadas.

§ 4º O recolhimento do tributo após o início da fiscalização será aproveitado para os fins de quitação total ou parcial do crédito tributário, nos termos do regulamento, sem prejuízo das penalidades e demais acréscimos cabíveis.

Art. 73º A denúncia espontânea do extravio ou inutilização de livros e documentos fiscais somente elidirá a penalidade aplicável quando, sem prejuízo da observância do disposto no § 3º do art. 72º desta lei e das demais prescrições legais e regulamentares, for instruída com a prova da publicação do anúncio da ocorrência, bem como com declaração dos tributos devidos no período abrangido pelos livros e documentos extraviados ou inutilizados, na forma do regulamento.

Art. 74º Os termos decorrentes de atividade fiscalizatória serão lavrados, sempre que possível, em livro fiscal.

Parágrafo único. Na falta de livros, será lavrado termo avulso, em formulário próprio, sendo 1 (uma) via entregue ao sujeito passivo, ficando a outra em poder da fiscalização, para ser anexada ao processo.

Art. 75º As medidas de fiscalização e o lançamento poderão ser revistos, a qualquer momento, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 149 do Código Tributário Nacional.

Art. 76º A Administração Tributária não executará procedimento fiscal quando os custos claramente superem a expectativa do correspondente benefício tributário, conforme disposto no regulamento.

Art. 77º Os Agentes Fiscais, quando da apuração de obrigação tributária ou infração, sempre que constatarem situação que, em tese, possa configurar, também, crime contra a ordem tributária definido no art. 1º ou 2º da Lei Federal nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, deverão formalizar representação fiscal para fins penais, na forma a ser estabelecida em regulamento.

§ 1º Para os crimes definidos no art. 1º da Lei Federal nº 8.137, de 1990, a notícia sobre crime contra a ordem tributária será encaminhada ao Ministério Público, quando:

I - após a constituição do crédito tributário, não for este pago integralmente nem apresentada impugnação;

II - após o julgamento de primeira instância administrativa, mantida a exigência fiscal, total ou parcialmente, não for pago integralmente o crédito tributário nem apresentado o recurso cabível;

III - após o julgamento de segunda instância administrativa, mantida a exigência fiscal, total ou parcialmente, não for pago integralmente o crédito tributário.

§ 2º Para os demais crimes contra a ordem tributária, a comunicação ao Ministério Público será imediata.

Seção II

Da Formalização do Crédito Tributário

Art. 78º A exigência de crédito tributário será formalizada em declaração tributária, notificação de lançamento ou em auto de infração, de acordo com a legislação de cada tributo.

Art. 79º A notificação de lançamento será expedida pelo órgão que administra o tributo e conterà, obrigatoriamente:

I - o nome do sujeito passivo e respectivo domicílio tributário;

II - a identificação do imóvel a que se refere o lançamento, se for o caso;

III - o valor do crédito tributário e, em sendo o caso, os elementos de cálculo do tributo;

IV - a disposição legal relativa ao crédito tributário;

V - a indicação das infrações e penalidades, bem como os seus valores;

VI - o prazo para recolhimento do crédito tributário ou impugnação do lançamento;

VII - a assinatura da autoridade administrativa competente.

§ 1º Prescinde da assinatura da autoridade administrativa a notificação de lançamento emitida por processo automatizado ou eletrônico.

§ 2º Considera-se regularmente notificado o sujeito passivo do lançamento a que se refere o "caput" deste artigo, com a entrega da notificação, pessoalmente, por meio eletrônico ou pelo correio, no local do imóvel, no caso de tributo imobiliário, ou no local declarado pelo sujeito passivo e constante dos cadastros fiscais, observada a legislação específica de cada tributo.

§ 3º A autoridade administrativa poderá recusar o domicílio eleito pelo sujeito passivo, quando impossibilite ou dificulte a arrecadação ou a fiscalização do tributo.

§ 4º Considera-se pessoal a notificação efetuada ao sujeito passivo, a seus familiares, prepostos ou empregados

§ 5º Quando a notificação for enviada pelo correio, sem aviso de recebimento, deverá ser precedida de divulgação, a cargo do Executivo, na imprensa oficial, das datas de entrega das notificações nas agências postais, das datas de vencimento dos tributos e do prazo para comunicação pelo sujeito passivo do não-recebimento da notificação, para os fins do disposto no § 7º deste artigo.

§ 6º Para todos os efeitos de direito, no caso do § 5º deste artigo e respeitadas as suas disposições, presume-se feita a notificação do lançamento e regularmente constituído o crédito tributário correspondente, 5 (cinco) dias após a entrega das notificações nas agências postais.

§ 7º A presunção referida no § 6º deste artigo é relativa e poderá ser elidida pela comunicação do não-recebimento da notificação, protocolada pelo sujeito passivo perante a Administração Municipal, no prazo a que se refere o § 5º deste artigo.

§ 8º Na impossibilidade de entrega da notificação na forma prevista neste artigo ou no caso de recusa de seu recebimento, a notificação do lançamento far-se-á por edital, consoante o disposto em regulamento.

Art. 80º O auto de infração será lavrado por Agente Fiscal e deverá conter:

I - o local, data e hora da lavratura;

II - o relatório circunstanciado dos fatos que embasaram a autuação;

III - o nome e endereço do autuado, identificação do imóvel, se for o caso, ou indicação do número de inscrição cadastral, se houver;

IV - a descrição do fato que constitui a infração;

V - a indicação expressa da disposição legal infringida e da penalidade aplicável;

VI - a determinação da exigência e intimação ao autuado para cumpri-la ou impugná-la, no prazo de 30 (trinta) dias;

VII - a assinatura do autuante, ou certificação eletrônica, na forma do regulamento, e indicação de seu cargo ou função e registro funcional;

VIII - a ciência do autuado ou de seu representante legal, mandatário ou preposto por uma das formas previstas no art. 82 desta lei.

Parágrafo único. A assinatura do autuado ou de seu representante legal, mandatário ou preposto, ou certificação eletrônica, não constitui formalidade essencial à validade do auto de infração e não implicará confissão, nem sua falta ou recusa acarretará nulidade do auto ou agravamento da infração.

Art. 81º O autuado será intimado da lavratura do auto de infração por um dos seguintes meios:

I - pessoalmente, mediante entrega de cópia do auto de infração ao próprio autuado ou a seu devido representante, mandatário ou preposto, contra assinatura recibo datada no original ou menção da circunstância de que houve impossibilidade ou recusa de assinatura;

II - por via postal, acompanhada de cópia do auto de infração, com aviso de recebimento, a ser datado, firmado e devolvido pelo destinatário ou pessoa de seu domicílio;

III - por meio eletrônico, consoante disposto em regulamento;

IV - por edital publicado no Diário Oficial da Município, de forma resumida, quando qualquer dos meios previstos nos incisos I, II e III não lograrem êxito, consoante disposto em regulamento.

§ 1º Os meios de intimação previstos nos incisos I, II e III deste artigo não estão sujeitos à ordem de preferência.

§ 2º Quando o volume de emissão ou a característica dos autos de infração justificar, a autoridade administrativa poderá determinar, conforme disposto em regulamento, a intimação da lavratura de auto de infração por edital publicado no Diário Oficial do Município, sem a precedência da intimação prevista na forma dos incisos I, II ou III.

Seção III

Das Incorreções e Omissões da Notificação de Lançamento e do Auto de Infração

Art. 82º As incorreções, omissões ou inexatidões da notificação de lançamento e do auto de infração não o tornam nulo quando deles constem elementos suficientes para determinação do crédito tributário, caracterização da infração e identificação do autuado.

Art. 83º Os erros existentes na notificação de lançamento e no auto de infração poderão ser corrigidos pelo órgão lançador ou pelo autuante, com anuência de seu superior imediato, enquanto não apresentada impugnação e não inscrito o crédito em dívida ativa, cientificando o sujeito passivo e devolvendo-lhe o prazo para apresentação da impugnação ou pagamento do débito fiscal com desconto previsto em lei.

Parágrafo único. Apresentada a impugnação ou inscrito o crédito em dívida ativa, as correções possíveis somente poderão ser efetuadas pelo órgão de julgamento ou por determinação deste.

Art. 84º Estando o processo em fase de julgamento, os erros de fato ou de direito serão corrigidos pelo órgão de julgamento, de ofício ou em razão de impugnação ou recurso, não sendo causa de decretação de nulidade.

§ 1º Nos casos de erros corrigidos de ofício, o sujeito passivo será cientificado, devolvendo-lhe o prazo para apresentação da impugnação ou pagamento do débito fiscal com desconto previsto em lei.

§ 2º O órgão de julgamento mandará suprir as irregularidades existentes, quando não puder efetuar a correção de ofício.

§ 3º Quando, em exames posteriores e diligências, realizados no curso do processo, forem verificadas incorreções, omissões ou inexatidões de que resultem agravamento da exigência inicial, será lavrado auto de infração ou emitida notificação de lançamento complementar, devolvendo ao sujeito passivo o prazo para impugnação da matéria agravada.

Art. 85º Nenhum auto de infração será retificado ou cancelado sem despacho da autoridade administrativa.

Parágrafo único. O arquivamento do auto de infração será providenciado pela unidade competente, na forma do regulamento.

Seção IV

Do Início do Processo Administrativo Fiscal

Art. 86º O processo administrativo fiscal se inicia com o ato praticado por qualquer pessoa física ou jurídica com a finalidade de:

I – formular consulta quanto à interpretação e aplicação da legislação tributária municipal;

II – revisar dados cadastrais;

III – solicitar baixa do cadastro;

IV – impugnar lançamento tributário;

V – apresentar recurso à decisão proferida por autoridade administrativa tributária;

VI – outras situações que a lei determinar.

Seção V **Dos Atos e Termos Processuais**

Art. 87º Os atos e termos processuais conterão somente o indispensável à sua finalidade, sem espaço em branco e sem entrelinhas, rasuras ou emendas não-ressalvadas.

Parágrafo único. Atendidos os requisitos de segurança e autenticidade, o regulamento poderá disciplinar a prática dos atos e termos processuais mediante utilização de meios eletrônicos.

Seção VI **Dos Prazos**

Art. 88º Os prazos processuais fluirão a partir da ciência e serão contados em dias úteis, excluindo-se, na sua contagem, o dia de início e incluindo-se o de vencimento.

§ 1º Os prazos só se iniciam ou vencem em dia de expediente normal na repartição em que corra o processo ou deva ser praticado o ato.

§ 2º Para efeito deste artigo considera-se dia de expediente normal:

I – aquele em que os serviços sejam disponibilizados de forma presencial ou remota;

II – que não seja ponto facultativo, feriado, sábado ou domingo.

§ 3º Os prazos para apresentação de impugnação de auto de infração, de notificação de lançamento e de recursos, previstos nesta lei, ficam suspensos entre os dias 20 (vinte) de dezembro a 10 (dez) de janeiro subsequente, recomeçando a correr a partir do dia útil seguinte.

Seção VII **Da Intimação**

Art. 89º A intimação será feita por uma das seguintes formas:

I – pessoalmente, mediante entrega de cópia do auto de infração ao próprio autuado, a seu representante, mandatário ou preposto, contra assinatura – recibo datada no original ou menção da circunstância de que houve impossibilidade ou recusa de assinatura;

II – por via postal, acompanhada de cópia de auto de infração, com aviso de recebimento, a ser datado, firmado e devolvido pelo destinatário ou pessoa de seu domicílio;

III – por meio eletrônico, consoante disposto em regulamento;

IV – por edital publicado no Diário Oficial do Município de forma resumida, quando qualquer dos meios previstos nos incisos I, II e III não lograrem êxito, consoante disposto em regulamento.

§ 1º Os meios de intimação previstos nos incisos I, II e III deste artigo não estão sujeitos à ordem de preferência.

§ 2º Quando o volume de emissão ou a característica dos autos de infração justificar, a autoridade administrativa poderá determinar, conforme disposto em regulamento, a intimação da lavratura de auto de infração por edital publicado no Diário Oficial do Município, sem a precedência da intimação prevista na forma dos incisos I, II ou III.

§ 3º A intimação conterá, de forma obrigatória:

I – a qualificação do intimado;

II – a finalidade a que se destina a intimação;

III – a assinatura legível do servidor, a indicação do seu cargo ou função e o número da matrícula.

Seção VIII Da Vista do Processo

Art. 90º O órgão competente da Secretaria Municipal de Finanças dará vista do auto de infração ou do processo fiscal ao contribuinte interessado, a seu representante legalmente habilitado, mandatário ou preposto, munido do respectivo instrumento comprobatório de legitimidade, na repartição fiscal em que se encontre.

§ 1º A vista, que independe de pedido escrito, será aberta por termo lavrado nos autos, subscrito pelo servidor competente e pelo interessado ou representante habilitado.

§ 2º O contribuinte poderá ter acesso ao despacho e sua fundamentação, por meio eletrônico, na conformidade do regulamento.

Seção IX Dos Impedimentos

Art. 91º É vedado o exercício da função de julgamento, em qualquer instância, devendo a autoridade julgadora declarar-se impedida de ofício ou a requerimento, relativamente ao processo em que tenha:

I - atuado no exercício da fiscalização direta do tributo ou como Representante Fiscal;

II - atuado na qualidade de mandatário ou perito;

III - interesse econômico ou financeiro, por si, por seu cônjuge ou por parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau;

IV - vínculo, como sócio ou empregado, com a sociedade de advogados, contabilistas ou economistas, ou de empresa de assessoria fiscal ou tributária, a que esteja vinculado o mandatário constituído por quem figure como parte no processo.

§ 1º A parte interessada deverá arguir o impedimento, em petição devidamente fundamentada e instruída, na primeira oportunidade em que lhe couber falar nos autos.

§ 2º O incidente será decidido preliminarmente, ouvindo-se o arguido, se necessário.

§ 3º A autoridade julgadora poderá declarar-se impedida por motivo de foro íntimo.

Seção X Das Provas

Art. 92º A prova documental deverá ser apresentada na impugnação, a menos que:

I - fique demonstrada a impossibilidade de sua apresentação oportuna por motivo de força maior;

II - refira-se a fato ou a direito superveniente;

III - destine-se a contrapor fatos ou razões posteriormente trazidas aos autos.

Art. 93º A juntada de documentos após a impugnação deverá ser requerida à autoridade julgadora, mediante petição em que se demonstre, fundamentadamente, a ocorrência de uma das condições previstas nos incisos do art. 92º desta lei.

Art. 94º Caso já tenha sido proferida a decisão, os documentos apresentados permanecerão nos autos para se for interposto recurso, serem apreciados pela autoridade julgadora de segunda instância.

Art. 95º Os documentos que instruem o processo poderão ser restituídos, em qualquer fase, a requerimento do interessado, desde que a medida não prejudique a instrução e deles fique cópia autenticada no processo.

Art. 96º Os órgãos julgadores determinarão, de ofício ou a requerimento do impugnante, a realização de diligências que entenderem necessárias, fixando prazo para tal, indeferindo as que considerarem prescindíveis, impraticáveis ou protelatórias.

Parágrafo único. As diligências serão efetuadas por Agente Fiscal ou por Agente de Apoio Fiscal, observadas as respectivas competências.

Seção XI Do Julgamento Administrativo

Art. 97º O julgamento de processo administrativo fiscal será realizado:

I – em primeira instância pelo Secretário Municipal de Finanças;

II – em segunda instância pelo Conselho Municipal de Contribuintes.

Art. 98º A preparação do processo compete ao órgão encarregado da administração do tributo, exceto no que tange ao recurso de revisão e ao pedido de reforma de decisão, cuja preparação compete à Secretaria do Conselho.

Art. 99º As impugnações e recursos tempestivamente interpostos suspendem a exigibilidade do crédito tributário.

§ 1º Não serão conhecidos as impugnações ou recursos interpostos fora dos prazos estabelecidos nesta lei, podendo qualquer autoridade julgadora denegar o seu seguimento.

§ 2º Não cabe qualquer recurso do despacho denegatório de seguimento de impugnação ou recurso interposto intempestivamente, ressalvado um único pedido de reconsideração, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data da intimação da decisão, dirigido à mesma autoridade julgadora e que verse exclusivamente sobre ausência ou inexistência de intimação ou contagem de prazo.

Art. 100º Os processos remetidos para apreciação da autoridade julgadora deverão ser qualificados, tendo prioridade no julgamento aqueles de maior valor e os que estiverem presentes indícios de crime contra a ordem tributária.

Art. 101º O sujeito passivo poderá fazer cessar, no todo ou em parte, a aplicação dos acréscimos de mora e de atualização monetária, desde que efetue o depósito administrativo da importância questionada.

§ 1º Na hipótese de depósito parcial, os acréscimos incidirão sobre as parcelas não depositadas.

§ 2º As quantias depositadas serão corrigidas monetariamente, de acordo com os índices oficiais adotados para atualização dos débitos fiscais.

§ 3º A atualização monetária cessará no mês da regular intimação do interessado para receber a importância a ser devolvida.

§ 4º Providos a impugnação ou o recurso e após o encerramento da instância administrativa, a quantia depositada será devolvida ao contribuinte.

§ 5º Não sendo providos a impugnação ou o recurso, a quantia depositada converter-se-á em receita, após o encerramento da instância administrativa, exigindo-se eventuais parcelas não depositadas.

Art. 102º O sujeito passivo poderá efetuar o recolhimento parcial da obrigação tributária, quando lançada por meio de notificação de lançamento ou de auto de infração, enquanto não inscrito o crédito na dívida ativa, na forma estabelecida por Regulamento.

Parágrafo único. Caso o sujeito passivo efetue o recolhimento parcial do tributo na forma do "caput" deste artigo, fará jus ao desconto legal proporcional da multa em cada fase do processo, acompanhado do pagamento proporcional da respectiva multa moratória e demais acréscimos legais.

Art. 103º Na instrução das impugnações e recursos, a intimação dos interessados será feita pela autoridade competente, quando necessários esclarecimentos, complementação, correção de dados ou cumprimento de qualquer ato essencial ao processo.

§ 1º A intimação será feita pelos meios previstos no art. 89º desta lei.

§ 2º Não atendida a intimação, o processo será julgado no estado em que se encontrar.

Art. 104º A propositura, pelo sujeito passivo, de qualquer ação ou medida judicial relativa aos fatos ou atos administrativos de exigência do crédito tributário importa renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso acaso interposto.

Art. 105º A fundamentação e a publicidade são requisitos essenciais do despacho decisório.

Parágrafo único. O despacho e sua fundamentação poderão ser disponibilizados por meio eletrônico, na forma do regulamento.

Art. 106º Encerram definitivamente a instância administrativa:

I - o lançamento não impugnado no prazo regulamentar;

II - as decisões de 1ª instância passadas em julgado;

III - As decisões proferidas pelo Conselho Municipal de Contribuintes em grau de recurso e reexame necessário, passadas em julgado;

IV - A decisão que puser fim a ação/processo fiscal.

Seção XII

Do Julgamento em Primeira Instância

Art. 107º O contribuinte poderá impugnar a exigência fiscal, independentemente do prévio depósito, mediante petição escrita, instruída com os documentos comprobatórios necessários, no prazo de:

I - tratando-se de crédito constituído por auto de infração, **30** (trinta) dias, contados da intimação do auto;

II - tratando-se de crédito constituído por notificação de lançamento, **90** (noventa) dias, contados da data de vencimento normal da 1ª (primeira) prestação, ou da parcela única.

Parágrafo único. A petição de que trata o "caput" poderá ser feita por meio eletrônico, conforme dispuser regulamentação específica.

Art. 108º A impugnação da exigência instaura a fase litigiosa do procedimento e mencionará:

I - a autoridade julgadora a quem é dirigida;

II - a qualificação do impugnante e o número de inscrição no cadastro fiscal do Município, se houver;

III - a identificação da(s) notificação(ões) de lançamento, do(s) auto(s) de infração ou do(s) termo(s) de apreensão;

IV - a perfeita identificação do imóvel a que se refere o lançamento impugnado, se for o caso;

V - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir;

VI - as diligências que o impugnante pretenda sejam efetuadas, desde que justificada a sua necessidade;

VII - o objetivo visado, formulado de modo claro e preciso.

Art. 109º A autoridade julgadora proferirá despacho, resolvendo todas as questões debatidas, declarando a procedência ou a improcedência da impugnação.

Art. 110º A decisão contrária à Fazenda Municipal estará sujeita a um único reexame necessário, com efeito suspensivo, quando o débito fiscal for reduzido ou cancelado, em montante igual ou superior ao estabelecido por ato do Secretário Municipal de Finanças.

§ 1º O reexame necessário será apreciado pelo Conselho Municipal de Contribuintes, na forma em que dispuser o seu Regulamento.

§ 2º O Chefe da Representação Fiscal será intimado pessoalmente da decisão objeto do reexame necessário.

§ 3º A Representação Fiscal se manifestará sobre a decisão objeto do reexame necessário no prazo de 30 (trinta) dias, contados da intimação prevista no § 2º deste artigo, após o que, com ou sem manifestação, será o contribuinte intimado a apresentar contrarrazões no prazo de 30 (trinta) dias, contados de sua intimação.

§ 4º Da decisão do reexame necessário caberá recurso de revisão e pedido de reforma.

§ 5º Ressalvado o disposto no § 4º deste artigo, a decisão do reexame necessário encerra definitivamente a instância administrativa.

§ 6º O reexame necessário e o recurso voluntário da mesma decisão serão julgados em conjunto.

Art. 111º Recebido o processo, o Julgador de Primeira Instância terá o prazo de 40 (quarenta) dias úteis para proferir sentença.

Parágrafo único. Não sendo proferida a sentença no prazo estabelecido no caput, poderá o sujeito passivo interpor **recurso voluntário** como se fora julgado procedente em Primeira Instância o auto de infração ou a notificação de lançamento, cessando, com a interposição do recurso, a jurisdição da autoridade julgadora de primeira instância.

Art. 112º O sujeito passivo tem o prazo de 20 (vinte) dias úteis para interposição de **recurso voluntário**, contados da publicação da decisão de primeira instância que lhe for desfavorável.

§ 1º O recurso será apresentado por petição dirigida ao Julgador de Segunda Instância.

§ 2º O recorrente alegará de uma só vez seu inconformismo com a decisão de Primeira Instância.

§ 3º O recurso terá efeito suspensivo para a exigência do crédito tributário até a decisão definitiva da autoridade julgadora administrativa de Segunda Instância.

§ 4º O prazo para recurso é improrrogável.

Seção XIII

Do Julgamento em Segunda Instância

Art. 113º O Julgamento em Segunda Instância será de competência das Turmas do Conselho Municipal de Contribuintes e seguirá o rito e procedimentos previstos, no Regulamento Interno publicado em ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 114º Ao Conselho Municipal de Contribuintes poderão ser interpostos os seguintes recursos:

I – de revisão;

II – voluntário.

Art. 115º Os recursos serão apresentados ao órgão que proferir a decisão contestada, por meio de petição escrita, onde se mencionará:

I - a autoridade julgadora a quem é dirigida;

II - o nome, qualificação do recorrente e número do expediente;

III - a identificação da(s) notificação(ões) de lançamento, do(s) auto(s) de infração ou do(s) termo(s) de apreensão;

IV - a perfeita identificação do imóvel a que se refere o lançamento impugnado, se for o caso;

V - os motivos de fato e de direito em que se fundamenta, os pontos de discordância e as razões e provas que possuir;

VI - as diligências que o recorrente pretenda sejam efetuadas, desde que indeferidas em primeira instância e justificada a sua necessidade;

VII - o objetivo visado, formulado de modo claro e preciso.

§ 1º A petição será protocolada, providenciando-se a junção ao expediente recorrido e o encaminhamento à autoridade julgadora.

§ 2º A petição de que trata o "caput" poderá ser feita por meio eletrônico, conforme dispuser o regulamento.

Art. 116º O prazo para interposição de recursos será de **20** (vinte) dias, contados da data da intimação da decisão recorrida, exceto no caso do recurso de revisão, cujo prazo será de **10** (dez) dias.

Art. 117º Os recursos serão distribuídos conforme dispuser o Regimento Interno, que poderá prever agrupamento por lotes, após o que serão submetidos à Representação Fiscal.

Art. 118º As decisões das Turmas do Conselho Municipal de Contribuintes são definitivas, na esfera administrativa.

Art. 119º Não cabe recurso ou apelação ao Julgamento de Segunda Instância, salvo o recurso de revisão nos termos do art. 116º desta Lei.

Art. 120º Por proposta dos Presidentes das Turmas do Conselho de Contribuintes, acolhida pelas Turmas reunidas, em deliberação aprovada pela maioria absoluta do membros do Conselho que as integram, a jurisprudência firmada pelo Conselho Municipal será objeto de súmula, que terá caráter vinculante para todos os órgãos da Administração Tributária, observado o disposto nos §§ 3º e 4º deste artigo.

§ 1º A proposta de súmula será redigida por Conselheiro designado pelo Presidente da Turma e deverá estar instruída com, no mínimo, 10 (dez) decisões emanadas das Turmas Julgadoras diversas no mesmo sentido sobre a matéria a ser sumulada.

§ 2º Os Presidentes das Turmas do Conselho Municipal de Contribuintes também poderão propor súmula, de caráter vinculante para todos os órgãos da Administração Tributária, decorrente de decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, não se aplicando a essa proposta o procedimento estabelecido no “caput” e no § 1º deste artigo, observado o disposto nos §§ 3º e 4º deste artigo

§ 3º As propostas de súmula serão encaminhadas pelo Presidente da Turma do Conselho Municipal de Contribuintes ao Secretário de Finanças e Execução Orçamentária e ao Procurador Geral do Município, para conhecimento e manifestação, bem como posterior aprovação, ficando a critério destes o posterior encaminhamento para publicação no Diário Oficial do Município.

§ 4º A vinculação da Administração Tributária dar-se-á a partir da publicação da súmula no Diário Oficial do Município.

§ 5º A revisão, a alteração e o cancelamento da súmula observarão o procedimento de origem da respectiva súmula, bem como as disposições contidas neste artigo.

Seção XIV

Do Recurso Voluntário

Art. 121º Cabe recurso voluntário da decisão final proferida em primeira instância, interposto pelo sujeito passivo.

§ 1º O recurso voluntário, que poderá impugnar, no todo ou em parte, a decisão recorrida, implicará apreciação e julgamento de todas as questões suscitadas no expediente, ainda que a decisão de primeira instância não as tenha julgado por inteiro.

§ 2º As questões de fato, não alegadas em primeira instância, poderão ser suscitadas no recurso voluntário, se o recorrente provar que deixou de fazê-lo por algum dos motivos previstos nos incisos do art. 92º desta lei.

§ 3º O recurso voluntário será apreciado pelas Turmas Julgadoras, observado o disposto no Regulamento.

§ 4º Sendo o recurso intempestivo, a autoridade recorrida o indeferirá de plano.

§ 5º Sendo o recurso tempestivo, a autoridade recorrida encaminhará os autos do processo ao Conselho, prestando as informações que entender necessárias.

Art. 122º O relator, sempre que julgar conveniente, poderá solicitar, dos órgãos da Administração Municipal e dos contribuintes, as providências, diligências e informações necessárias ao esclarecimento da questão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único. As repartições municipais deverão atender, com a máxima presteza, os pedidos de informações que lhes forem formulados.

Art. 123º Instruído o processo, terá o relator o prazo de **30** (trinta) dias para a apresentação do relatório e voto.

Art. 124º Exarado o relatório e voto, o recurso deverá ser apresentado à Turma para julgamento, na forma do Regulamento.

§ 1º As sessões do Conselho poderão ser assistidas pelos interessados.

§ 2º Nenhum julgamento se fará sem a presença do relator.

§ 3º A decisão contrária à Fazenda Municipal deverá ser objeto de intimação pessoal do Chefe da Representação Fiscal e estará sujeita a pedido de reforma, com efeito suspensivo.

Seção XV Do Recurso de Revisão

Art. 125º Cabe recurso de revisão da decisão proferida pela Turma Julgadora que der à legislação tributária interpretação divergente da que lhe haja dado outra Turma Julgadora ou as Turmas Reunidas.

§ 1º O recurso de que trata este artigo, dirigido aos Presidentes do Conselho, deverá conter indicação da decisão paradigmática, bem como demonstração precisa da divergência.

§ 2º Na ausência da indicação a que se referem o § 1º deste artigo ou quando não ocorrer a divergência alegada ou, ainda, quando se tratar de recurso intempestivo, o pedido será liminarmente rejeitado pelo respectivo Presidente da Turma do Conselho de Contribuintes.

§ 3º O recurso, restrito à matéria da divergência, é admissível uma única vez.

§ 4º O recurso de revisão poderá ser interposto pelo sujeito passivo ou pelo Representante Fiscal.

§ 5º Admitido o recurso, o sujeito passivo ou o Representante Fiscal, conforme o caso, terá o prazo de **10** (dez) dias, contados da respectiva intimação, para apresentar contrarrazões.

§ 6º O recurso de revisão será apreciado pelas Turmas Reunidas.

§ 7º O Chefe da Representação Fiscal deverá solicitar autorização ao Secretário Municipal de Finanças e Execução Orçamentária para a não interposição de recurso de revisão com fundamento em decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional.

Seção XVI **Do Pedido de Reforma de Decisão**

Art. 126º Cabe pedido de reforma da decisão contrária à Fazenda Municipal, proferida em recurso voluntário e em reexame necessário, que:

I - afastar a aplicação da legislação tributária por inconstitucionalidade ou ilegalidade;

II - adotar interpretação da legislação tributária divergente da adotada pela jurisprudência firmada nos tribunais judiciários.

§ 1º O pedido de reforma deverá ser formulado pelo Representante Fiscal, no prazo de **10** (dez) dias, contados da data de recebimento dos autos pela Chefia da Representação Fiscal, e dirigido ao Presidente da Turma do Conselho.

§ 2º Formulado o pedido de reforma, o Presidente da Turma do Conselho determinará a intimação do sujeito passivo para que se manifeste no prazo de **10** (dez) dias.

§ 3º Caso interpostos pedido de reforma e recurso de revisão, a intimação tratada no § 2º será efetuada após o exame de admissibilidade do recurso de revisão, quando o contribuinte poderá apresentar, no mesmo prazo, suas contrarrazões ao pedido de reforma e recurso de revisão admitido.

§ 4º Findo esse prazo, com ou sem a manifestação do sujeito passivo, o processo será distribuído na forma estabelecida no Regulamento e apreciado pelas Turmas Reunidas.

§ 5º O julgamento em Turmas Reunidas deverá iniciar pela análise do pedido de reforma e, decidindo-se pela modificação do acórdão recorrido, restarão prejudicados os recursos de revisão interpostos, devendo-se publicar o acórdão substitutivo com nova abertura de prazos recursais para ambas as partes, nos termos expressos desta Lei.

§ 6º Decorrido o prazo previsto no § 1º deste artigo sem que tenha havido a interposição do pedido de reforma da decisão, a Secretaria do Conselho intimará as partes para eventual interposição de recurso de revisão.

§ 7º O Chefe da Representação Fiscal deverá solicitar autorização ao Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico para a não interposição de pedido de reforma com fundamento em decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional.

Seção XVII

Da Restauração de Processos

Art. 127º O processo físico extraviado poderá ser restaurado por solicitação do interessado ou por determinação da autoridade administrativa, na forma definida em regulamento, desde que obedecidos os seguintes requisitos:

I – seja formado por cópias xerográficas ou impressas de documentos e atos que o compunha;

II – seja dada ciência à parte para que apresente cópia de documentos e atos que disponha;

III – seja dada ciência ao Agente Fiscal autuante para se manifestar, no caso de restauração de auto de infração;

IV – concluída a restauração, seja intimado o contribuinte para se manifestar sobre o processo.

CAPÍTULO XIX

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 128º O Chefe do Poder Executivo poderá editar enunciado vinculante, mediante decreto, para tornar obrigatória a aplicação de decisão judicial definitiva, cujo conteúdo seja extensível a situações similares, mediante solicitação e parecer, devidamente motivados, da Procuradoria-Geral do Município.

§ 1º O enunciado vinculante poderá ser revisto pelo Chefe do Poder Executivo, a qualquer tempo, mediante novo decreto, respeitados os direitos adquiridos.

§ 2º A edição, revisão ou revogação do enunciado vinculante previsto neste artigo dependerá de manifestação prévia – veiculada mediante despacho ou parecer – da Procuradoria-Geral do Município.

Art. 129º Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei:

I – a Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil;

II – a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – Lei do Processo Administrativo Federal; e

III – a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

Art. 130º Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei.

Art. 131º No que tange ao processo administrativo fiscal, a partir do efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Contribuintes, o recursos previstos no capítulo XVIII, seção XIV e XV, ainda não definitivamente decididos, deverão ser encaminhados ao referido órgão, onde serão distribuídos e julgados na forma do Regulamento.

Art. 132º Esta Lei entra em vigor em 60 (sessenta) dias contados da data de sua publicação.

Gabinete da Prefeita Municipal, em ____ de junho de 2021

Vitória da Conquista-BA, (...) de (...) de 2021.

Ana Sheila Lemos Andrade
Prefeita

**ANEXO 07 – MINUTA DO DECRETO DO CONSELHO MUNICIPAL DE
CONTRIBUINTES – CMC**

*Regulamenta, nos termos do §7º do art. 151 do
Código Tributário Municipal, o Conselho de
Contribuintes no âmbito do Município de Vitória
da Conquista.*

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, estado da Bahia, no uso de suas atribuições que lhe confere o art.75, inciso XI, da Lei Orgânica do Município e,

CONSIDERANDO o disposto no §7º do art. 151 do Código Tributário Municipal;

DECRETA:

**CAPÍTULO I
DA FINALIDADE E JURISDIÇÃO**

Art. 1º. Fica regulamentado, nos termos deste Decreto, o Conselho Municipal de Contribuintes, instituído pelo Código Tributário Municipal, Lei nº 1.259 de 22 de dezembro de 2004, que tem por finalidade processar e julgar, em segunda instância administrativa, questões do processo administrativo fiscal (tributário ou não) no âmbito do Município de Vitória da Conquista.

**CAPÍTULO II
DA ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO**

Art. 2º. O Conselho Municipal de Contribuintes será dividido em 2 (duas) turmas de 05 (cinco) membros, cuja composição dessas, é formada por:

- I. 02 (dois) servidores do quadro da Secretaria Municipal de Finanças e Execução Orçamentária;
- II. 02 (dois) contribuintes com notório saber fiscal-tributário, indicados pelas entidades de classe;
- III. 01 (um) procurador jurídico.

§ 1º. A função do conselheiro do Conselho Municipal de Contribuintes será remunerada em relação à produtividade em forma de jeton, nos termos e valores do Código Tributário Municipal com a devida atualização monetária pelo IPCA. Anualmente, será realizada a atualização monetária dos valores por meio de Portaria

conjunta da Procuradoria-geral e da Secretaria de Finanças.

§ 2º. Os servidores que integrarem o Conselho, ficarão dispensados das suas repartições durante as sessões.

§ 3º. As indicações dos conselheiros a que se referem os incisos I e III e seus respectivos suplentes serão realizadas mediante ato conjunto do Secretário (a) Municipal de Finanças e Execução Orçamentária e pelo Procurador (a) Geral do Município, para posterior submissão ao (a) Chefe do Poder Executivo Municipal.

§ 4º. As escolhas dos conselheiros a que se refere o inciso II e seus respectivos suplentes serão realizadas mediante indicação por lista tríplice encaminhadas pelas entidades de classe, para posterior submissão ao (a) Chefe do Poder Executivo.

§ 5º. As nomeações de todos os conselheiros serão realizadas mediante Decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Art. 3º. Cada turma terá 01 (um) presidente, 01 (um) relator, 01 (um) revisor e dois julgadores.

§ 1º. A função de presidente de cada turma será exercida por eleição entre os membros da turma, com mandato de 01 (um) ano, renovável por igual período.

§ 2º. A função de relator e revisor será distribuída mediante sorteio para cada processo submetido à turma do Conselho de Contribuintes.

Art. 4º. O mandato de Conselheiro será de 01 (um) ano, renovável por iguais períodos.

CAPÍTULO III DA COMPETÊNCIA DOS MEMBROS

SEÇÃO I DAS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS

Art. 5º. Aos Conselheiros, incumbe:

- I. Relatar ou revisar os processos que lhe forem distribuídos no prazo de 30(trinta) dias;
- II. Proferir voto;
- III. Redigir os acórdãos de processos em que for relator ou cuja redação lhe for cometida;

- IV. Substituir, na presidência das sessões, o Presidente quando de sua ausência;
- V. Propor, em sessão, diligências que entender necessárias à instrução processual;
- VI. **Solicitar vista de processo;**
- VII. Apresentar sugestões de interesse do Conselho Municipal de Contribuintes;
- VIII. Discutir e votar qualquer matéria, inclusive de natureza administrativa, afetao órgão;
- IX. Informar ao Presidente que passou a integrar o quadro de funcionários ou servidores públicos de qualquer nível ou poder, de empresas privadas ou de empresas estatais de que a administração pública faça parte;
- X. Declarar-se impedido de participar de decisão, nos casos previstos neste regulamento;

SEÇÃO II
**DAS ATRIBUIÇÕES DOS PRESIDENTES DAS TURMAS DO
CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES**

Art. 6º. Aos Presidentes das turmas, incumbe:

- I. Exercer a direção das turmas;
- II. Realizar a distribuição dos processos submetidos ao Conselho Municipal de Contribuintes;
- III. Representar o Conselho Municipal de Contribuintes;
- IV. Conceder licença aos conselheiros bem como apreciar a justificativa de suas faltas;
- V. Solicitar ao Secretário Municipal de Finanças os recursos materiais e humanos necessários ao regular o funcionamento do Conselho Municipal de Contribuintes;
- VI. Apresentar ao Secretário Municipal de Finanças, mensalmente, relatório das atividades do Conselho Municipal de Contribuintes;
- VII. Oficiar ao Secretário Municipal de Finanças, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, o término do mandato dos membros do

Conselho Municipalde Contribuintes e seus suplentes;

- VIII.** Cumprir e fazer cumprir este Regimento;
- IX.** Comunicar à autoridade competente, de ofício ou a requerimento de qualquer conselheiro, irregularidades ou faltas funcionais, ocorridas em repartição administrativa, de que haja provas ou indícios em processo submetido a julgamento no Conselho;
- X.** Presidir as sessões e resolver as questões de ordem, e apurar as votações;
- XI.** Convocar suplente de conselheiro;
- XII.** Convocar reuniões extraordinárias;
- XIII.** Distribuir os processos de acordo com o estabelecido neste Regimento;
- XIV.** Requisitar as diligências aprovadas nas sessões;
- XV.** Assinar os acórdãos, juntamente com o relator;
- XVI.** Determinar o arquivamento do processo nos casos previstos neste Regulamento;
- XVII.** Comunicar ao Secretário de Finanças a falta de comparecimento de qualquer conselheiro a 3 (três) sessões consecutivas ou 8 (oito) alternadas.

SEÇÃO III

DAS CAUSAS IMPEDITIVAS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA

Art. 7º. Os membros do Conselho de Contribuintes ficam impedidos de atuar em processos nos casos:

- I.** De interesse de seus parentes consanguíneos ou afins até o quarto grau;
- II.** De interesse de pessoa jurídica de direito privado de que seja titular, sócio, acionista, membro da Diretoria, Conselho Fiscal ou órgãos equivalentes;
- III.** Quando houver atuado no processo administrativo fiscal, como autor do autode infração;
- IV.** Em que tomou parte ou tenha interferido em qualquer condição ou a qualquertítulo.

Art. 8º. É dever do membro declarar-se impedido nos casos previstos no artigo anterior, sob pena de nulidade da instrução processual e exoneração da função de Conselheiro, sem prejuízo às demais sanções cíveis, penais e administrativas.

CAPÍTULO IV
DA RECEBIMENTO E PROCESSAMENTO DE RECURSOS NO
CONSELHO DE CONTRIBUINTES

SEÇÃO I
DISPOSIÇÕES
GERAIS

Art. 9º. Interposto o recurso previsto no art. 149, inciso I do Código Tributário Municipal, a autoridade julgadora designada nos termos do art. 146 remeterá os autos ao Conselho Municipal de Contribuintes, o qual fará análise de conexão, continência e procederá ao sorteio definindo:

- I. Turma competente para o processamento e julgamento do recurso;
- II. Relator;
- III. Revisor.

Parágrafo único. - Sendo constatada a intempestividade recursal pela autoridade julgadora designada no art. 146 do CTM, o processo será arquivado sem a remessa ao Conselho de Contribuintes, mediante despacho fundamentado, dando-se ciência à parte recorrente.

Art. 10. Recebido o recurso pelo Conselho de Contribuintes, este será inscrito preferencialmente por meio de planilha, que conterà, obrigatoriamente, o (s) nomes (s) da (s) parte (s), assunto a que se referente o recurso, a data de distribuição da impugnação, a data de interposição do recurso, o número do processo/impugnação, o status da demanda, a turma julgadora, o relator e qualquer outra observação de notória relevância ao caso.

Parágrafo único - O status que se refere o artigo 3º poderá ser:

- I. Pendente de julgamento;
- II. Em andamento;
- III. Pendente de diligência;
- IV. Julgado.

SEÇÃO II
**DAS CAUSAS DE ARQUIVAMENTO RECURSAL E
CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**

Art. 11. Além da causa prevista no parágrafo único do art. 9º deste Decreto, são causas de arquivamento e conseqüente constituição definitiva do crédito tributário:

- I. Pagamento ou pedido de parcelamento do crédito tributário discutido;
- II. Perda de objeto decorrente da propositura de ação judicial relativa à matéria objeto do processo administrativo.

CAPÍTULO V
**DO JULGAMENTO DE RECURSOS PELO CONSELHO MUNICIPAL
DE CONTRIBUINTES**

Art. 12. O Conselho de Contribuintes reunirá ordinária e extraordinariamente.

§ 1º. As reuniões ordinárias serão realizadas em dias e horários previamente fixados nas pautas de julgamento, com frequência de no mínimo 02 (duas) vezes, por mês.

§ 2º. O Conselho Contribuintes reunirá extraordinariamente sempre que convocadopelo Presidente da respectiva turma.

Art. 13. Pautado o julgamento do recurso, o recorrente será intimado com um prazo mínimo de 10 (dez) dias, a fim de que tome ciência da sessão e, assim querendo, participe da sessão de julgamento.

Art. 14. As sessões ordinárias do Conselho serão públicas, obedecendo aos procedimentos seguintes:

- I. O Presidente anunciará o processo que vai entrar em julgamento e, dada a palavra ao Relator, este o relatará;
- II. Terminada a leitura do Relatório, o Presidente dará a palavra ao Contribuinte ou a seu representante legalmente constituído, pelo prazo de 10 (dez) minutos, que poderá ser prorrogado por mais 5 (cinco);
- III. Será concedida a palavra ao autuante, por igual tempo do inciso anterior;
- IV. Qualquer questão preliminar ou prejudicial será julgada antes do mérito;
- V. As diligências serão julgadas preliminarmente;
- VI. Rejeitada a preliminar ou a prejudicial, se com elas não for incompatível

a apreciação do mérito, seguir-se-á a discussão e julgamento da matéria principal;

- VII.** Findo o relatório e após manifestarem-se os interessados, o Presidente concederá a palavra ao Relator para fundamentar seu voto e, em seguida, será a matéria submetida a votação;
- VIII.** Iniciada a tomada de votos, não serão admitidas questão de ordem, discussão, aparte, pedido de vista ou de diligência, de modo que a votação não seja interrompida;
- IX.** Colhidos os votos, o Presidente proclamará a decisão, dela lavrando-se o acórdão.

Art. 15. Os Conselheiros, antes de iniciada a tomada de votos, poderão pedir vista do processo, devendo devolvê-lo, se o pedido for deferido, no prazo 15 (quinze) dias.

Parágrafo único - Devolvido o processo, este será pautado para julgamento, observado o art. 13 deste Decreto.

Art. 16. Os erros materiais constantes das resoluções poderão ser, a qualquer tempo, retificados, de ofício pelo Presidente da respectiva turma do Conselho a requerimento das partes interessadas, ou dos Conselheiros.

Art. 17. Constatado nulidade absoluta no julgamento, o processo será encaminhado ao Presidente da respectiva turma do Conselho, para nova apreciação, intimando-se os interessados e Conselheiros.

CAPÍTULO VI DAS DECISÕES

Art. 18. As decisões proferidas deverão observar:

- I.** Serão decididas primeiro as preliminares e depois o mérito;
- II.** Terminada a leitura do Relatório, o Presidente dará a palavra ao Contribuinte ou a seu representante legalmente constituído, pelo prazo de 10 (dez) minutos, que poderá ser prorrogado por mais 5 (cinco);
- III.** Deverão ser precedidas de relatório, o qual será uma síntese de todo o processo;
- IV.** Todas as questões levantadas no recurso deverão ser analisadas;
- V.** Deverá ser pronunciado o provimento ou desprovimento, expondo as

razões que fundamentaram a decisão;

- VI.** Deverão ser expressos os efeitos das decisões e o prazo para seu cumprimento.

Art. 19. As decisões serão tomadas por voto nominal e aberto, sendo nula de pleno direito a decisão que não observar qualquer destes requisitos.

Art. 20. As decisões serão tomadas pela maioria simples de voto e o quórum de funcionamento será de, no mínimo, três membros.

Art. 21. A decisão do Conselho de Contribuintes será proferida no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de protocolo do recurso.

Art. 22. Da decisão do Conselho de Contribuintes, não caberá a interposição de quaisquer outros recursos na esfera administrativa.

Art. 23. O acórdão deverá conter:

- I. Relatório resumido do processo, fundamentos legais, conclusão e ordem de intimação, devendo referir-se, expressamente, a todos os autos de infração e notificações de lançamento objeto do processo, bem como às razões de defesa suscitadas pelo impugnante contra todas as exigências;
- II. Elementos de identificação do órgão julgador, do processo e data da sessão de julgamento;
- III. Voto vencedor;
- IV. Data e assinatura do Presidente da respectiva turma do Conselho, e do Relator;
- V. Assinatura, quando for o caso, do Conselheiro designado para redigir o voto divergente.
- VI. Intimação para cumprimento da decisão e o prazo respectivo;
- VII. Determinação para que seja feito novo lançamento, no caso de cancelamento do ato fiscal por vício formal.

§ 1º. Proferida decisão favorável ao contribuinte, o lançamento será revisto nos termos prolatados, sendo a referida decisão vinculante para a Administração Pública Municipal no caso concreto.

§ 2º. Proferida decisão desfavorável ao contribuinte, o Conselho de Contribuintes comunicará a Gerência de Dívida Ativa do Município, que anotará o fim da suspensão da exigibilidade do crédito tributário prevista no art. 151, inciso III do Código

Tributário Nacional.

§ 3º. Ocorrendo afastamento definitivo do Relator após a sessão e na impossibilidade de se obter a sua assinatura, a resolução será assinada pelo Presidente da respectiva turma do Conselho e por Conselheiro por ele designado, dentre os que tenham participado da votação acompanhando o voto vencedor.

§ 4º. A publicação do acórdão deverá ser efetuada no prazo de até 72 (setenta e duas) horas do julgamento, sob forma resumida, no Diário Oficial do Município (DOM).

CAPÍTULO VII DAS DILIGÊNCIAS E PERÍCIAS

Art. 24. A autoridade julgadora determinará, de ofício ou a requerimento do sujeito passivo, a realização de diligências ou perícias, quando as entender necessárias.

§ 1º. O sujeito passivo, ao requerer diligência ou perícia, deve indicar:

I. Os motivos que a justifiquem;

II. No caso de perícia:

- a) O nome, o endereço e qualificação profissional do seu perito;
- b) Os quesitos referentes aos exames desejados.

§ 2º. Será considerado não formulado o pedido de diligência ou perícia que não atenda ao disposto no parágrafo anterior.

§ 3º. Os relatórios ou laudos serão apresentados em prazo fixado pela autoridade julgadora, não excedente a 15 (quinze) dias.

§ 4º. O custo da diligência ou da perícia ocorrerá por conta do contribuinte.

Art. 25. Será indeferida a realização de diligência ou perícia quando:

- I. O julgador considerar os elementos nos autos suficientes para a formação da sua convicção;
- II. Seja destinada a apurar fatos vinculados à escrituração comercial ou Fiscal, ou a documentos que estejam na posse do requerente e que possam ser juntados aos autos;
- III. Prova de o fato não depender de conhecimento técnico especializado;

IV. A verificação for prescindível ou impraticável.

Art. 26. O despacho que indeferir o pedido de diligência ou perícia deverá ser fundamentado, especificando as razões do indeferimento.

CAPÍTULO VIII DAS NULIDADES

Art. 27. Os atos deverão ser declarados nulos com indicações das providências necessárias ao prosseguimento do feito nos casos de:

- a) Atos e termos praticados por pessoa incompetente;
- b) Decisões proferidas por autoridade incompetente ou omissão do direito de defesa;
- c) Supressão dos procedimentos estabelecidos no capítulo V.

§ 1º. A nulidade do ato só prejudica os posteriores que dele dependam diretamente ou ensejam consequência.

§ 2º. Na declaração de nulidade, a autoridade dirá os atos alcançados e determinará as providências necessárias ao prosseguimento ou solução do processo.

§ 3º. A falta de intimação ou a intimação nula fica suprida pelo comparecimento do interessado, a partir do momento em que lhes sejam comunicados todos os elementos necessários à prática do ato.

Art. 28. As irregularidades, incorreções e omissões diferentes das referidas no art. 27, não importarão em nulidade e serão sanadas quando resultarem em prejuízo para o sujeito passivo, salvo se este lhes houver dado causa, ou quando não influírem na solução do litígio.

Art. 29. A nulidade será declarada pela autoridade competente para praticar o ato ou julgar a sua legitimidade.

CAPÍTULO IX DAS SÚMULAS

Art. 30. Compete às Turmas do Conselho Municipal de Contribuintes se reunirem, a fim de editarem súmulas para uniformizar a jurisprudência.

Art. 31. A consolidação da jurisprudência predominante do Conselho Municipal de Contribuintes em súmulas será realizada por iniciativa de qualquer um de seus membros.

Art. 32. A proposta de súmula deverá ser aprovada pela maioria absoluta do Conselho de Contribuintes, reunidas ambas as turmas.

Art. 33. As súmulas poderão ser revistas de ofício, por iniciativa dos membros do Conselho ou mediante provocação do sujeito passivo, quando:

- a) Ocorrer divergência com as orientações de Tribunais Superiores;
- b) Comprovada divergência de outros Tribunais Administrativos.

Art. 34. As súmulas do Conselho Municipal de Contribuintes serão enumeradas sequencialmente.

Art. 35. As súmulas e sua revogação entrarão em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial do Município, e, quando aplicadas, dispensam maiores considerações a respeito da matéria.

Art. 36. Este Decreto entra em vigor a partir da data de sua publicação.

Vitória da Conquista - Bahia, 01 de abril de 2021.

Ana Sheila Lemos Andrade

Prefeita

**ANEXO 08 – TERMO DE COMPROMISSO
DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE FASA, TJBA E PGM/PMVC**

**TERMO DE COMPROMISSO DE COOPERAÇÃO
TÉCNICA QUE CELEBRAM ENTRE SI O ESTADO
DA BAHIA, POR INTERMÉDIO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA, O MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA
CONQUISTA E O INSTITUTO EDUCACIONAL
SANTO AGOSTINHO S.A (FASA) PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS JUDICIÁRIOS
DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS
(CEJUSC-FAZENDÁRIO/EMPRESARIAL) NA
COMARCA DE VITÓRIA DA CONQUISTA.**

O ESTADO DA BAHIA, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 13.937.032/0001-60, por intermédio do **TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, inscrito no CNPJ/MF sob o 13.100.722/0001-60, com sede e foro no município de Salvador, Centro Administrativo da Bahia, 5ª Avenida 11º 560, representado pelo seu Presidente, Desembargador [REDACTED], doravante denominado simplesmente **TJBA**, o **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, com sede na Praça Joaquim Correia, 11º 55, Centro, Vitória da Conquista/BA, CNPJ/MF sob o n.º 14.239.578/0001-00, neste ato representado por sua prefeita, [REDACTED], inscrita no CPF sob o n.º [REDACTED], e o **INSTITUTO EDUCACIONAL SANTO AGOSTINHO S.A (FASA)**, com sede na avenida Olívia Flores, nº 200, bairro Candeias, na cidade de Vitória da Conquista/ BA, CNPJ-MF sob n.º 03.735.981/0008-80, neste ato representada por seus representantes, [REDACTED], brasileira, geógrafa, casada, portadora da Cédula de Identidade RG nº [REDACTED], expedida pela SSP/BA, inscrita no CPF/MF sob o nº [REDACTED], e [REDACTED], brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da cédula de identidade nº [REDACTED], expedida pela SSP/BA, inscrito no CPF/ME sob o nº [REDACTED], ambos com endereço comercial na Avenida Olívia Flores, nº200, Bairro Candeias, CEP. nº 45028-100, na cidade de Vitória da Conquista/BA, doravante denominadas, em conjunto, como **FASA**, e tendo em vista o que consta do Processo Administrativo nº [REDACTED]:

Com amparo nas disposições da Lei Estadual nº 9.433/2005, da Lei Federal nº 8.666/1993 Resolução do CNJ 125/2010, com a redação dada pela Emenda nº 2/2016, Resolução 24/2015, do Egrégio Tribunal Pleno, e do Decreto Estadual nº 9.266/2004, resolvem celebrar o presente Termo de Compromisso de Cooperação Técnica, de acordo com as condições e cláusulas a seguir ajustadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

1.1. Os partícipes pretendem estabelecer diretrizes para implantação de atividades que visem ao aperfeiçoamento do Sistema Fazendário Municipal abrangendo:

- a) as atividades dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos das Varas de Fazenda Pública do Município (**CEJUSC-FAZENDÁRIO**) e (**CEJUSC-EMPRESARIAL**), que atuarão na mediação e conciliação pré-processual ou processual, para fins de atendimento às disposições contidas no art. 167, § 1º, do novo Código de Processo Civil, e art. 2 da Lei de Mediação, devendo atender o conceito previsto no art. 24 da Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), que prescreve o dever do CEJUSC quanto à realização de audiências de conciliação e mediação, além da oferta de serviços de orientação jurídica à população, nos termos da Resolução 24/2015, do TJ BA, e demais dispositivos aplicáveis e
- b) as atividades de apoio ao **CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES** do Município de Vitória da Conquista, Bahia.

1.2. A competência inicial, definida no item anterior poderá ser ampliada, por meio da inclusão de outras competências para o CEJUSC, mediante respectivo termo aditivo.

1.3. Os serviços a serem oferecidos consistirão:

- a) **CESJUC-FAZENDÁRIO** consistirão na promoção da conciliação e mediação de conflitos de interesse relativos **às questões fazendárias, fiscais e/ou tributárias** de menor complexidade, bem como no oferecimento de orientação jurídica ao público-alvo. Os referidos serviços contemplam a orientação estabelecida pela Resolução nº 125/2010, garantindo a presença de mediadores, conciliadores, facilitadores e estagiários em justiça restaurativa com atuação técnica.
- b) **CEJUSC-EMPRESARIAL** consistirão na promoção da conciliação e mediação de conflitos de interesse relativos **às questões empresariais** de menor complexidade, sobretudo relativo à micro e pequena empresa e às novas disposições pré-processuais da Lei 11.101/05, bem como no oferecimento de orientação jurídica ao público-alvo. Os referidos serviços contemplam a orientação estabelecida pela Resolução nº 125/2010, garantindo a presença de mediadores, conciliadores, facilitadores e estagiários em justiça restaurativa com atuação técnica.
- c) **CONSELHO DE CONTRIBUINTES:** serão oferecidos os serviços previstos no Código Tributário Municipal visando **reduzir a judicialização de questões fiscais** e tributárias no âmbito do Município, resolvendo-se parte dos conflitos na esfera administrativa.

1.4. O objeto deste instrumento está submetido à Política Nacional Judiciária de tratamento dos conflitos de interesses estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo TJBA.

CLÁUSULA SEGUNDA - LOCAL E MODO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

2.1. A unidade do **CEJUSC-FAZENDÁRIO** será instalada no município de Vitória da Conquista, no Fórum da Comarca onde estiverem localizadas as varas de fazenda pública: Avenida Luís Fernandes Oliveira, n.º 75, Universidade, CEP: 45.000-905; ou Praça Estevão Santos, n.º 41, Centro, CEP: 45.000-905 e seguirão as diretrizes abaixo:

- a) O objeto deverá ser executado em conformidade com as especificações constantes do Plano de Trabalho previsto no **ANEXO I** do presente instrumento, aprovado entre os partícipes e que integra esse termo de compromisso, independentemente da transcrição do seu conteúdo.
- b) A equipe de trabalho inicial, a ser disponibilizada pelo **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA** bem como pela **FASA**, será constituída da seguinte forma:

b.1) São compromissos do **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA** referentes ao **CEJUSC-FAZENDÁRIO** disponibilizar:

b.1.1) **1** (um) supervisor, bacharel em Direito com inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, responsável pelo acompanhamento e supervisão de todas as atividades do Órgão, incluindo a formulação dos pedidos de homologação dos acordos celebrados no **CEJUSC-FAZENDÁRIO**.

b.1.2) **1** (um) mediador certificado na forma da Resolução CNJ n.º 125/2010.

b.2) São compromissos da **FASA** referentes ao **CEJUSC-FAZENDÁRIO** disponibilizar:

b.2.1) **1** (um) Coordenador, responsável pela gestão da unidade, pelo apoio didático- pedagógico e pela implementação de projetos e organização de temas a serem abordados em oficinas e palestras para o desenvolvimento de ações de cidadania e socioeducativas, bem como à coleta de dados.

b.2.2) **2** (dois) mediadores certificados na forma da Resolução CNJ n.º 125/2010.

b.2.3) **4** (quatro) estagiários recrutados nos moldes da **CLÁUSULA SÉTIMA**.

2.2. A unidade do **CEJUSC-EMPRESARIAL** será instalada no município de Vitória da Conquista, no Fórum da Comarca onde estiverem localizadas as varas cíveis (Avenida Luís Fernandes Oliveira, n.º 75, Universidade, CEP: 45.000-905) ou na sede de outra instituição de classe empresarial na região central do município, e seguirão as diretrizes abaixo:

a) O objeto deverá ser executado em conformidade com as especificações constantes do Plano de Trabalho previsto no **ANEXO I** do presente instrumento, aprovado entre os partícipes e que integra esse termo de compromisso, independentemente da transcrição do seu conteúdo.

b) A equipe de trabalho inicial, a ser disponibilizada para o **CEJUSC-EMPRESARIAL** pela FASA e será constituída da seguinte forma:

b.1) 1 (um) Coordenador, responsável pela gestão da unidade, pelo apoio didático- pedagógico e pela implementação de projetos e organização de temas a serem abordados em oficinas e palestras para o desenvolvimento de ações de cidadania e socioeducativas, bem como à coleta de dados.

b.2) 1 (um) mediador certificados na forma da Resolução CNJ sob o nº 125/201 0.

b.3) 2 (dois) estagiários recrutados nos moldes da **CLÁUSULA SÉTIMA**.

2.3 A unidade do **CONSELHO DE CONTRIBUINTES** será instalada no município de Vitória da Conquista, na sede da Procuradoria-Geral do Município ou na sede da Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN e seguirá as diretrizes abaixo:

a) O objeto deverá ser executado em conformidade com as especificações constantes do Plano de Trabalho previsto no **ANEXO I** do presente instrumento, aprovado entre os partícipes e que integra esse termo de compromisso, independentemente da transcrição do seu conteúdo.

b) São compromissos do **MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA referentes ao CONSELHO DE CONTRIBUINTES:**

b.1) Nomeação de conselheiros, bem como remuneração dos mesmos em relação a produtividade no desempenho das suas respectivas funções, sob a ótica/observância do Código Tributário Municipal;

b.2) dispor de 1 (um) servidor para suporte administrativo ao Conselho;

c) São compromissos da **FASA referentes ao CONSELHO DE CONTRIBUINTES:**

c.1) dispor de 2 (dois) estagiários, para cada turma do Conselho de Contribuintes, recrutados nos moldes da **CLÁUSULA SÉTIMA**, totalizando **4** (quatro) estagiários;

2.4 Admite-se a inclusão de novos membros ao presente ajuste, mediante autorização dos que o presente subscreve, visando o alcance das obrigações previstas nesta cláusula.

CLÁUSULA TERCEIRA - METAS A SEREM ALCANÇADAS E OBRIGAÇÕES GERAIS DOS PARCEIROS

- 3.1** Para o presente termo de compromisso, os partícipes devem respeitar as metas descritas do Plano de Trabalho contido nos **ANEXOS I, II III** do presente instrumento.

CLÁUSULA QUARTA - COMPROMISSOS DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA

- 4.1.** Recrutar, às suas expensas, e manter à disposição do **CEJUSC-FAZENDÁRIO/Vitória da Conquista** a equipe de trabalho inicial, descrita no item **2.1, “b.1”**;
- 4.2.** O Coordenador, qual seja o juiz titular da Vara e o Supervisor possuirão formação jurídica e em mediação judicial, sendo os responsáveis por exercerem, respectivamente, a gestão e a supervisão da unidade e fiscalização dos demais membros da equipe de trabalho. A ausência da formação supra não obsta o juiz a realização das audiências.
- 4.3.** Caso o Supervisor não possua formação em mediação judicial, a **FASA** obrigarse-á a, no prazo de até 6 (seis) meses contados da implantação efetiva da unidade, inscrevê-los no Curso de Mediação Judicial.
- 4.4.** Enquanto o Supervisor não possuir a certificação necessária ou esteja participando do curso de mediação referenciado no item anterior a **FASA** disporá de profissionais com formação em mediação judicial, não integrantes da equipe inicial a que alude o ponto **2.1 “b”**, para presidir audiências de mediação no âmbito do CEJUSC, a fim de garantir o funcionamento da Unidade.
- 4.5.** O curso de mediação previsto no item **4.3** é dividido em duas etapas: 40 (quarenta) horas teóricas e 60 (sessenta) horas práticas. As diretrizes curriculares da formação do mediador encontram-se no Anexo I, da Resolução n.º 125/2010 do CNJ, modificada pela emenda 02/2016. A parte prática do curso poderá ser realizada no próprio Centro Judiciário de Vitória da Conquista, nos termos do Art. 11, da Lei de Mediação, e do Art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil.
- 4.6.** A equipe de trabalho inicial, a que se refere o item **2.1, “b”**, poderá sofrer modificações, conforme critérios estabelecidos nos **ANEXOS do** presente instrumento, sujeitando-se a formalização por termo aditivo as alterações que impactem no horário de funcionamento do CEJUSC.
- 4.7.** Viabilizar a participação dos integrantes da equipe de trabalho prevista no item **2.1, “b”** no curso de capacitação, previsto no item **6.4**, a ser oferecido pelo TJBA, arcando com as respectivas despesas.

- 4.8. Encaminhar à Coordenação Jurídica do CEJUSC, por meio do sistema processual adotado na comarca, no prazo de até 15 (quinze) dias, os termos dos acordos realizados para homologação e prática dos demais atos processuais necessários.
- 4.9. Manter arquivada na sede do CEJUSC as cópias dos termos do acordo celebrado.
- 4.10. Organizar e divulgar a Pauta de Conciliação e Mediação no CEJUSC.
- 4.11. Zelar pelo funcionamento do CEJUSC, o qual desenvolverá suas atividades de segunda a sexta-feira.
- 4.12. Realizar a nomeação dos Conselheiros do Conselho de Contribuintes, bem como remunerá-los às suas expensas consoante observância do Código Tributário Municipal.
- 4.13. Dispor, bem como manter 1 (um) servidor para suporte administrativo ao Conselho de Contribuintes.

CLÁUSULA QUINTA - COMPROMISSOS DA FASA

- 5.1. Estabelecer entendimentos com os magistrados das **Varas Fazendárias e Cíveis- Empresariais** da Comarca, para que seja estabelecida uma rotina de trabalho envolvendo a mediação e conciliação processuais, nos termos da Lei 13.140/2015.
- 5.2. Acompanhar a implantação e o funcionamento dos CEJUSC's.
- 5.3. Recrutar, às suas expensas, e manter à disposição do CEJUSC's a equipe de trabalho inicial, descrita nos itens 2.1, "b2" e 2.2, "b".
- 5.4. O Coordenador e o Supervisor possuirão formação jurídica e em mediação judicial, sendo os responsáveis por exercerem, respectivamente, a gestão e a supervisão da unidade e fiscalização dos demais membros da equipe de trabalho.
- 5.5. Enquanto o Coordenador não possuir a certificação necessária ou esteja participando do curso de mediação referenciado no item anterior, a **FASA** disporá de profissionais com formação em mediação judicial, não integrantes da equipe inicial a que alude os itens 2.1, "b2" e 2.2, "b", para presidir audiências de mediação no âmbito do CEJUSC, a fim de garantir pleno funcionamento da Unidade.
- 5.6. O curso de mediação previsto no item 5.5 é dividido em duas etapas: 40 (quarenta) horas teóricas e 60 (sessenta) horas práticas. As diretrizes curriculares da formação do mediador encontram-se no Anexo I, da Resolução n° 125/2010 do CNJ, modificada pela emenda 02/2016. A parte prática do curso poderá ser

realizada no próprio Centro Judiciário de Vitória da Conquista, nos termos do Art. 11, da Lei de Mediação, e do Art. 167, § 1º, do Código de Processo Civil.

- 5.7. A equipe de trabalho inicial, a que se referem os itens 2.1, “b2” e 2.2, “b”, poderá sofrer modificações, conforme critérios estabelecidos no **ANEXO II** do presente instrumento, sujeitando-se a formalização por termo aditivo as alterações que impactem no horário de funcionamento do CEJUSC.
- 5.8. Viabilizar a participação dos integrantes da equipe de trabalho prevista nos itens 2.1, “b2” e 2.2, “b”, no curso de capacitação, previsto no **item 5.7**, a ser oferecido pelo TJBA, arcando com as respectivas despesas.
- 5.9. Apresentar ao NUPEMEC/TJBA, até o 5º dia útil de cada mês, os relatórios mensais de atendimento, através do preenchimento da planilha disponibilizada pelo NUPEMEC com o quantitativo de atendimento e demais trabalhos realizados como: as sessões ou audiências de mediação/conciliação e as políticas de cidadania implementadas. Manter arquivada na sede do CEJUSC as cópias dos termos do acordo celebrado.
- 5.10. Organizar e divulgar a Pauta de Conciliação e Mediação no CEJUSC.
- 5.11. Zelar pelo funcionamento do CEJUSC-FAZENDÁRIO/EMPRESARIAL em Vitória da Conquista, o qual desenvolverá suas atividades de segunda a sexta-feira.
- 5.12. Dispor de **2** (dois) estagiários, para cada turma do CONSELHO DE CONTRIBUINTES, recrutados sob os moldes da **CLÁUSULA SÉTIMA**, totalizando **4** estagiários cedidos ao referido Conselho.
- 5.13. Contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no Termo de Compromisso, nos termos do parágrafo único do art. 9º da Lei 11.788/2008.

CLÁUSULA SEXTA - COMPROMISSOS DO TJ/BA:

- 6.1. Orientar e fiscalizar o cumprimento do objeto deste termo, através do NUPEMEC, bem como avaliar o seu desempenho e estabelecer medidas corretivas, observado o devido processo legal, sem prejuízo da adoção de medidas previstas na **CLÁUSULA DÉCIMA** do presente instrumento.
- 6.2. Receber e homologar, através da Coordenação Jurídica do CEJUSC’s, os termos do acordo e demais atos praticados.
- 6.3. Aprovar, previamente, eventual transferência de instalações ou extinção do CEJUSC’s.

- 6.4. Promover, quando necessário, a capacitação básica (**item 4.8 e 5.10**) dos membros da equipe para o cumprimento do objeto do presente termo de compromisso, mediante solicitação prévia e conforme disponibilidade da UNICORP e seguindo as diretrizes e orientações fixadas pelo CNJ.
- 6.5. Prover e instalar os mobiliários, equipamentos, serviço de internet (mínimo de 10 Mb) e materiais de expediente necessários à implantação e ao bom funcionamento dos CEJUSC's, bem como arcar com todas as despesas de funcionamento, manutenção e segurança da referida unidade.

CLÁUSULA SÉTIMA - REGIME DE CONTRATAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS

- 7.1. São aplicáveis aos estudantes de direito o regime jurídico da Lei nº.11.788/08, sobre o estágio.
- 7.2. A realização do estágio será precedida de Termo de Compromisso celebrado entre a FASA e o estudante.
- 7.3. Os estagiários que atuarão no **CEJUSC's e no CONSELHO DE CONTRIBUINTES** cumprirão carga horária de 20 (vinte) a 30 (trinta) horas semanais, distribuídas em 4 a 6 horas diárias, em turno a ser definido com o supervisor.
- 7.4. Os estagiários deverão cumprir as atribuições e obrigações constantes do termo de estágio, sobretudo **manter sigilo e confidencialidade** acerca dos fatos que digam respeito aos usuários e jurisdicionados.
- 7.5. O dever de sigilo e confidencialidade previsto no item **7.4** neste termo vigorarão durante todo o contrato de Estágio e permanecerão em vigor pelo lapso temporal de 05 (cinco) anos após o possível desligamento do estagiário.

CLÁUSULA OITAVA – VIGÊNCIA

- 8.1 O presente Termo de Compromisso e Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de **60 (sessenta) meses**, contados a partir da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante acordo escrito entre os partícipes.

CLÁUSULA NOVA - ALTERAÇÃO E RESCISÃO DO TERMO DE COMPROMISSO

- 9.1 O presente Termo de Compromisso poderá ser modificado por acordo

escrito entre os Partícipes, desde que não haja alteração do seu objeto.

- 9.2** Este instrumento poderá ser rescindido mediante manifestação escrita, com **antecedência mínima de 60 (sessenta) dias**, sem que caiba ônus para o denunciante, podendo ainda, ser imediatamente rescindido pelo TJBA, na hipótese de descumprimento de cláusula ou condição.
- 9.3** Rescindido o presente instrumento, o partícipe restituirá imediatamente ao TJBA todos e quaisquer bens, documentos ou materiais do TJBA ou dos quais sejam detentores em razão deste termo de compromisso, devendo ainda abster-se de utilizar o símbolo e o nome “Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos – CEJUSC”.

CLÁUSULA DÉCIMA - FISCALIZAÇÃO

- 10.1** A fiscalização da execução do presente termo de compromisso será exercida por meio dos coordenadores do projeto. Desse modo, **o TJBA deverá indicar os respectivos fiscais, que deverão apresentar as respectivas identificações funcionais no ato da fiscalização.**
- 10.2** As recomendações efetuadas pelos fiscais do Termo de Compromisso deverão ser atendidas pelo MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, bem como pela **FASA** no prazo de até 30 dias, prorrogáveis uma vez por igual período, consideradas a complexidade das mesmas.
- 10.3** A fiscalização de que trata esta cláusula não exclui ou reduz as responsabilidades do MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, bem como pela **FASA**, pelos atos praticados no âmbito da sua unidade ou por seus prepostos, na execução do presente Termo de Compromisso.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - RECURSOS FINANCEIROS

- 11.1** A execução do presente Termo de Compromisso não implica transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA CONFIDENCIALIDADE

12.1 As partes obrigam-se a trocar, entre si, toda a informação (doravante denominada, INFORMAÇÃO/ÕES CONFIDENCIAL/IS) que se mostre necessária para a realização do objeto do presente instrumento, a qual permanece propriedade de quem a transmite, obrigando-se a Parte que a receba a tratá-la e a mantê-la como CONFIDENCIAL, nos termos estabelecidos na presente Cláusula.

12.2 As partes obrigam-se, ainda, a restringir o acesso às INFORMAÇÕES CONFIDENCIAIS dos colaboradores que, por força das funções que exercem, não

devam ou precisem conhecê-las ou utilizá-las.

12.3 Por **INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL** entende-se toda a informação escrita; verbal ou constante de suportes informáticos, de natureza financeira, comercial ou tecnológica, designadamente “know-how”, dados financeiros, tecnológicos e comerciais, banco de dados, listas de clientes ou prospects, contratos ou quaisquer outras informações relativas à atividade de qualquer das Partes, bem como todas as demais informações que sejam expressamente classificadas como “confidenciais” pela Parte que a transmite, ou mesmo que não tenham tal classificação, mas que, essencialmente, devam receber a proteção estabelecida nesta Cláusula.

12.4 As Partes obrigam-se reciprocamente a manter confidencial a informação recebida e, como tal, classificada, evitando, com o mesmo zelo com que protegem a sua própria informação confidencial, que a mesma seja transmitida a terceiros, com exceção daquelas a quem, por força deste Convênio e das relações contratuais que mantêm com as Partes, assista legitimamente o direito de acesso e de utilização da referida informação.

12.5 Compete as Partes assegurar que os terceiros referidos no 6.4 cumprirão com as obrigações de confidencialidade definidas na presente Cláusula, acordando as mesmas que, previamente à divulgação de qualquer **INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL** da outra Parte a terceiro, obterão deste o respectivo compromisso escrito de confidencialidade.

12.6 Não se considera abrangida pela obrigação de confidencialidade da informação:

- a) que é ou se torne publicamente conhecida, sem que tal se deva a conduta ilícita da Parte que a recebe;
- b) cuja divulgação tenha sido autorizada expressamente pela Parte que a transmite;
- c) cuja divulgação/utilização seja estritamente necessária para efeitos da defesa dos direitos e legítimos interesses das Partes.

12.7 Nenhuma das Partes poderá revelar qualquer tipo de informação de que tenha conhecimento, no âmbito do presente Convênio, exceto se tal revelação lhe for imposta por decisão judicial, obrigando-se a Parte, forçada a revelar, a informar imediatamente a outra Parte de tal fato, bem como a limitar a informação àquilo que lhe for imposto, com indicação expressa de que a informação revelada é confidencial.

12.8 Sem prejuízo dos direitos ou outros remédios legais disponíveis à **CONVENIADA**, esta poderá requerer a execução específica deste instrumento de Convênio, ou qualquer medida judicial cabível, em caso de violação deste **CONVÊNIO** pela **CONCEDENTE** ou por seus representantes.

12.9 Deverá ser considerada como informação confidencial, toda e qualquer informação escrita ou oral revelada por uma PARTE à outra, contendo ou não a expressão “CONFIDENCIAL”. O termo “INFORMAÇÃO” abrangerá toda informação escrita, verbal ou de qualquer outro modo apresentada, tangível ou intangível, podendo incluir, mas não se limitando a: know-how, técnicas, designs, especificações, desenhos, cópias, diagramas, fórmulas, modelos, amostras, fluxogramas, croquis, fotografias, programas de computador, discos, disquetes, fitas, contratos, planos de negócios, processos, projetos, conceitos de produto, amostras de ideia, clientes, nomes de revendedores e/ou distribuidores, preços e custos, definições e informações mercadológicas, invenções, inovações, informações de qualquer tipo, documentos, materiais, marcas, criações, e outras especificações técnicas, financeiras ou comerciais, a que, diretamente ou através de seus diretores, empregados e/ou prepostos, venha uma PARTE a divulgar à outra PARTE, ou esta, na qualidade de CONCEDENTE venha a ter acesso, conhecimento ou que venha a lhe ser confiadas durante e em razão das tratativas realizadas e do presente Instrumento.

12.10 As Partes declaram e garantem que, suas afiliadas e todos os seus membros do conselho, diretores executivos e funcionários: (i) obrigam-se a cumprir todas as leis aplicáveis com referência às atividades contempladas por este Convênio, inclusive, porém sem a isso se limitar, Decreto-Lei nº 2.848/1940, Lei nº 8.429/1992, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 9.613/1998, Lei nº 11.079/2004, Lei nº 12.529/2011, Lei 12.813/2013, Lei nº 12.846/2013, em especial as disposições de seu artigo 5º, Decreto nº 8.420/2015 e Foreign Corrupt Practices Act, - Act, 15 U.S.C. §§ 78dd-1 et seq. - ("FCPA") dos Estados Unidos da América do Norte; (ii) não fizeram ou instruíram que fossem feitos quaisquer pagamentos, empréstimos, promessas ou ofertas de pagamentos, presentes de qualquer quantia ou qualquer coisa de valor, de forma a obter vantagem indevida, direta ou indiretamente, de Funcionário Público; (iii) não burlaram qualquer controle interno de contabilidade, não falsificaram qualquer livro ou registro contábil e não possuem qualquer fundo ou ativo que não esteja devidamente registrado nos livros e registros contábeis; (iv) não estão sendo processados e/ou investigados, em qualquer esfera, por descumprimento ao disposto no item (i) supra; e (v) que envidarão seus melhores esforços para garantir que qualquer agente, subcontratado ou outro representante contratado cumpra com o disposto nesta Cláusula.

12.11 Qualquer descumprimento das Regras Anticorrupção por qualquer das Partes, em qualquer um dos seus aspectos, ensejará a rescisão motivada imediata do presente Convênio, independentemente de qualquer notificação, observadas as penalidades previstas neste Convênio e em caso de ato ou omissão que possa ser interpretado como uma violação desta Cláusula, em vez de denunciar o Convênio, a Parte inocente, a seu exclusivo critério, poderá suspender os efeitos do presente Convênio até o final da investigação relacionada a tal violação, enviando uma notificação à Parte sob investigação a este respeito com efeitos imediatos, sem que a Parte inocente incorra em qualquer penalidade ou responsabilidade perante a Parte sob investigação.

12.12 A presente cláusula deverá, sempre que possível, observar o princípio da publicidade (art. 37, CF/88) dos atos da Administração Pública, resguardado sempre o sigilo comercial e industrial conforme regulamentado na própria Lei de Acesso à Informação (art. 22, Lei 12.527/2011.)

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO

13.1 As Partes garantem e concordam que, em cumprimento dos seus deveres e obrigações decorrentes deste Convênio, cada Parte e seus administradores, colaboradores e demais Partes relacionadas, cumprirão todas as leis aplicáveis ao combate à corrupção, em especial a Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção Brasileira).

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

14.1 Caso a INSTITUIÇÃO DE ENSINO necessite realizar o tratamento de dados pessoais para fins de cumprimento do presente instrumento, a CONCEDENTE se obriga por si, seus colaboradores, consultores e/ou prestadores de serviços a cumprir com a legislação aplicável sobre a matéria, com destaque para a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados ou “LGPD dos seus colaboradores, consultores e/ou prestadores de serviços).

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DO CÓDIGO DE ÉTICA

15.1 Compete a CONCEDENTE, além das obrigações acordadas neste instrumento contratual, conhecer e cumprir os princípios éticos previstos no Programa de Integridade e do Código de Ética e Conduta da Afya Participações S.A, disponível no endereço eletrônico: <https://www.afya.com.br/programadeintegridade>, e as diretrizes da “Política de Privacidade”, disponível no endereço eletrônico: <https://www.afya.com.br/politica-de-privacidade>.

15.2 A CONCEDENTE declara conhecimento de que, como forma de prevenir a ocorrência desses atos, a INSTITUIÇÃO DE ENSINO mantém um efetivo sistema de controles internos de Compliance, dentre outros compostos, por:

- a) Comissão Interna de Ética, responsável por tratar denúncias recebidas, conforme descrito no endereço eletrônico: <https://www.afya.com.br/programadeintegridade>;
- b) Canal de denúncia anônimo e terceirizado, responsável por receber informações sobre eventuais irregularidades, fraudes e ou condutas inadequadas, acessível aos alunos, colaboradores e prestadores de serviços (stakeholders);
- c) Caso sejam realizadas reuniões com pessoas expostas politicamente (“PEP”) e/ou Agentes Públicos, quando da realização de atividades relacionadas à CONVENIENTE

deve estar presente um representante da COVENIADA, que deve ter conhecimento prévio de todos os detalhes a serem tratados. Além disso, as reuniões devem estar registradas em atas, assinadas pelos participantes. Entende-se como agente público a definição disposta na lei nº 8.429/1992, conflito de interesses o disposto na lei nº 12.813/2013 e informação privilegiada o disposto na lei 6.385/1976.

15.3 A CONCEDENTE deve comunicar imediatamente e por e-mail ao etica@afya.com.br, a situação atualizada dos processos solicitado pela INSTITUIÇÃO DE ENSINO, em que a empresa ou seus sócios estiverem na parte ré, sempre que houver alteração.

15.4 A CONCEDENTE deverá cumprir rigorosamente toda a legislação concernente a Direitos Humanos, em âmbito federal, estadual ou municipal e diretrizes de Sustentabilidade da INSTITUIÇÃO DE ENSINO, quer por si, seus prepostos ou terceiros utilizados pela CONCEDENTE para a prestação dos serviços objeto deste Convênio, obrigando-se a ressarcir à INSTITUIÇÃO DE ENSINO todos os prejuízos que esta venha a sofrer em razão do descumprimento da referida legislação e comprometendo-se a não:

- a) contratar ou promover trabalho infantil;
- b) estabelecer trabalho análogo ao escravo;
- c) executar práticas disciplinares coercitivas e discriminatórias com relação a etnia, gênero, raça, religião, orientação sexual, condição física, valores e orientação política;
- d) praticar abuso de poder e assédio moral e/ou sexual;
- e) promover a exploração sexual, ou qualquer outro tipo de negligência, discriminação, violência e opressão de crianças e adolescentes;
- f) conceder remuneração abaixo dos padrões mínimos locais.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DISPOSIÇÕES FINAIS

12.1. Os partícipes elegem o foro da comarca de Salvador, Estado da Bahia, para dirimir as questões decorrentes da celebração ou execução do presente Termo de Compromisso, que não possam ser solucionadas pelo mútuo entendimento.

12.2. A publicação do presente Termo de Compromisso será efetuada, por extrato, no Diário da Justiça do Estado — DJE.

12.3. E assim, por estarem justos e acordados, depois de lido e achado conforme, os partícipes firmam o presente instrumento, em 3 (três) vias, de igual teor

e forma e para um só efeito, com todas as suas folhas também rubricadas,
na presença de testemunhas que também subscrevem.

Salvador – BA _____ de _____ de 2021.

Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

████████████████████ – Presidente

Município de Vitória da Conquista

████████████████████ – Prefeita

Instituto Educacional Santo Agostinho S.A – FASA

████████████████████ – Diretora – Presidente

Instituto Educacional Santo Agostinho S.A – FASA

████████████████████ – Coordenador Administrativo / Financeiro

TESTEMUNHAS:

Nome:

CPF:

Nome:

CPF:

DESCRIÇÃO DO PROJETO – CEJUSC's

Título do Projeto: **DESJUDICIALIZAÇÃO POR MEIO DO CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO CONS. DE CONFLITOS**

Objeto: Constitui objeto deste termo a implementação de um Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos na Comarca de Vitória da Conquista, com espeque no **item 1.1** do termo de compromisso. O Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos tem por objetivo a promoção da mediação e conciliação nos conflitos abrangendo as questões cíveis e fazendárias, bem como o oferecimento de orientação jurídica à população, atuando no âmbito processual, nas questões cíveis e fazendárias de menor complexidade. Constituem metas deste plano de trabalho:

Solucionar um percentual não inferior a 20% (vinte por cento) dos casos atendidos no CEJUSC objeto deste plano de trabalho;

2. Enviar todos os relatórios, até 05^o (quinto) dia útil do mês, ao NUPEMEC, para o devido acompanhamento da unidade, em observância ao que consta do item.

3. No que concerne à fiscalização do CEJUSC objeto deste plano de trabalho, **o TJBA deverá indicar os respectivos fiscais, que deverão apresentar as respectivas identificações funcionais no ato da fiscalização.**

4. Cumprir as demais cláusulas estabelecidas no termo de compromisso anexo a este plano.

Justificativa da proposição: Facilitação do acesso ao Judiciário. Aumenta o percentual de resoluções em conflitos.

Período de execução: 60 meses	Início: MAIO/2021	Término: MAIO/2026
---	-----------------------------	------------------------------

DESCRIÇÃO DO PROJETO – CMC

Título do Projeto: **DESJUDICIALIZAÇÃO FISCAL-TRIBUTÁRIA POR MEIO CONSELHO DE CONTRIBUENTES**

Objeto: Constitui objeto do presente Termo a disponibilização de **2 estagiários** para cada turma do Conselho de Contribuintes, como esboça o item **2.3, “c”**, totalizando assim um total de 4 estagiários. Dessa forma, frisa-se que o Conselho supra se trata de órgão de deliberação coletiva, com participação paritária de servidores públicos, bem como representantes das entidades de classe, com a competência de apreciar e julgar os recursos administrativos interpostos pelos contribuintes que versem sobre matéria relativa a exigências fiscais e extrafiscais no âmbito do Município de Vitória da Conquista. Constituem metas deste plano de trabalho, a saber:

1. Realizar os julgamentos dos recursos administrativos em 2º instância;
2. Editar súmulas para uniformização da jurisprudência do Conselho;

Justificativa da proposição: não basta solucionar conflitos, deve-se evitar sua ocorrência. Em função disso, a previsão na legislação para que o Conselho de Contribuintes venha a funcionar com eficiência evitará o ajuizamento de execuções fiscais desnecessárias ou de questões que podem ser resolvidas no contencioso administrativo.

Período de Execução: 60 (sessenta meses). **Início:** Maio/2021. **Término:** Maio/2026.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO/ CEJUSC – FAZENDÁRIO

Instalações:	O primeiro partícipe dispõe de espaço físico necessário em uma das suas sedes para a instalação do Centro Judiciário.
Equipamento:	A(s) unidade(s) dispõe dos equipamentos necessários para o seu funcionamento.
Capacitação:	Os (as) supervisores(as) da unidade já foram submetidos a capacitação.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO/ CEJUSC – EMPRESARIAL

Instalações:	O primeiro partícipe dispõe de espaço físico necessário em uma das suas sedes para a instalação do Centro Judiciário.
Equipamento:	A(s) unidade(s) dispõe dos equipamentos necessários para o seu funcionamento.
Capacitação:	Os (as) supervisores(as) da unidade já foram submetidos a capacitação.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO/ CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Instalações:	O segundo partícipe dispõe de espaço físico necessário em uma das suas sedes (PGM/SEFIN) para a instalação do Conselho de Contribuintes.
Equipamento:	A(s) unidade(s)/sedes(s) dispõe(m) dos equipamentos necessários para o seu pleno funcionamento.
Capacitação:	Os (as) servidores (as) do Município já foram submetidos a capacitação.

PLANO DE APLICAÇÃO E CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

A assinatura do presente termo de compromisso **não** resultará em transferência de recursos entre as partes no que se refere aos **CEJUSC'S** nem em relação ao **CONSELHO**.

DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, para os efeitos e sob as penas da lei, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplemento com o Tesouro ou qualquer órgão da Administração Pública que impeça a celebração do Termo de Compromisso proposto.

Local e Data	Local e Data
--------------	--------------

APROVAÇÃO

Local e Data	Concedente/(TJBA)
--------------	-------------------

ANEXO II

Modificação da equipe em virtude do número de atendimentos

Até 19%	0	0
De 20% a 49%	0	+1
De 50% a 79%	0	+2
Acima de 80%	+1	+3

Observação 01: cálculo será realizado com base na média aritmética simples dos 6 (seis) meses imediatamente posteriores à data de aferição, a qual ocorrerá sempre no mês de maio, obedecendo a fórmula seguinte: Número de atendimentos em cada um dos seis meses/Número de meses(6)

Observação 02: comprovada a ocorrência de caso fortuito e ou de força maior, que altere drasticamente o número de atendimentos em algum (s) mês (s) pertencente (s) à base de cálculo (6 meses), deve-se-á (ao)desconsiderá-lo (s), utilizando-se, como critério de cálculo a moda, como medida de tendência. Nesse caso, deve-se utilizar, como forma de cálculo o critério estabelecido pela observação, mas mantendo no denominador, o número de meses resultantes da respectiva exclusão.

Observação 03: ocorrendo a hipótese demonstrada na observação 2, os 6 (seis) meses considerados para o cálculo da média aritmética simples, previstos na observação 1, poderão variar de 2 (dois) a 6 (seis). Caso o número de meses encontrado seja apenas 1 (um), os partícipes deverão definir, independentementedesta planilha, os critérios para modificação da equipe, a fim de atender ao item 5.9 do presente Termo de Convênio.

Exemplo Observação 1: número de atendimentos no mês de maio do ano X é igual a 10. Atendimentos nos 6 meses posteriores a maio do ano X são iguais a, em: junho (12), julho (15), agosto (16), setembro (10), outubro (20) e novembro (16) no mesmo ano X. Cálculo $12 + 15 + 16 + 10 + 20 + 16/6$ (número de meses envolvidos), resultando em 15. Assim, 15 atendimentos correspondem a um aumento de 50% no número de atendimentos em relação a maio (10), inserindo-se na terceira faixa da tabela acima.

Exemplo Observação 2: o número de atendimentos no mês de maio do ano X é igual a 10. Atendimentos nos 6 meses posteriores a maio do ano X são iguais a, em: junho (12), julho (0), agosto (2), setembro (10), outubro (20) e novembro (16) no mesmo ano X. Verifica-se, aqui, que nos meses de julho e agosto, ocorreu uma situação excepcional, em que houve redução drástica no número de atendimentos, desafiando a tendência central, consistente nos valores observados com mais frequência em um conjunto de dados. Cálculo $12 + 0 + 2 + 10 + 20 + 16/4$ (número de meses envolvidos), resultando em 15. Assim, 15 atendimentos correspondem a um aumento de 50% no número de atendimentos em relação a maio, inserindo-se também na terceira faixa da tabela acima.

ANEXO III

MANUAL DE FUNCIONAMENTO:

CEJUSC/FAZENDÁRIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA

DIRETRIZES PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO

1. Durante os 12 (doze) primeiros meses de funcionamento, tomando-se como termo inicial a implantação do Centro Judiciário, o coordenador ou supervisor da referida unidade, deverá levar ao conhecimento do TJBA, por meio do endereço eletrônico nupemec@tjba.jus.br todas as necessidades encontradas no CEJUSC.
2. O CEJUSC deve contar com, pelo menos, um profissional com formação especializada em mediação judicial, nos termos da Lei no 13.140/15 e Resolução CNJ no 125/2010, devidamente inscrito no Cadastro Nacional de Conciliadores e Mediadores Judiciais.
3. Havendo conciliação ou mediação entre as partes, caberá ao Juízo competente proceder à respectiva homologação, nos moldes da Lei 13.140/2015.
4. Na formulação do layout do CEJUSC, deverá ser adotado o modelo contido no Guia de Instalação aprovado pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos NUPEMEC do Estado da Bahia, com as devidas adaptações à realidade local, ficando assegurada, desde logo, a existência de, no mínimo, duas salas para as atividades de mediação e conciliação, espaço para atendimento, recepção e triagem.

5. O método de mediação e conciliação a ser empregado na unidade CEJUSC objeto deste instrumento, é o adotado no Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
6. Após 6 (seis) meses de funcionamento pleno do CEJUSC, será realizada uma avaliação do funcionamento dos resultados obtidos, a fim de aferir sobre a necessidade de ajustes e aprimorar o funcionamento da unidade.

CONSTITUI OBRIGAÇÃO DAS ENTIDADES PARCEIRAS DO TJBA:

1. Cumprir as normas e recomendações emanadas do TIBA e do CNJ, especialmente a Resolução CNJ no 125/2010, com a redação dada pela Emenda no 2/2016, e a Resolução TJBA no 24/2015, e observar os critérios de qualidade técnica aplicáveis, bem como as normas do Código de Ética e dos Manuais de Procedimentos do CNJ.
2. Prestar, sempre que solicitado, informações complementares relacionadas ao atendimento e funcionamento do CEJUSC.
3. Apoiar e participar das atividades que o Tribunal de Justiça venha a promover em decorrência do objeto deste Termo de Compromisso.
4. Prestar orientação aos usuários relativa ao integral funcionamento do CEJUSC.
5. Ser responsável pelos recursos humanos que alocar, direta ou indiretamente, na execução do presente Termo de Compromisso, bem como por todas as obrigações contraídas perante terceiros
6. Comprovar documentalmente o cumprimento dos requisitos de habilitação jurídica, de regularidade fiscal, técnica, econômico-financeira e trabalhista, bem como prestar a declaração de proteção ao trabalho do menor, nos termos dos arts. 98 a 102, da Lei Estadual 9.433/2005, naquilo que for aplicável ao seu estatuto social, mantendo-se em situação de adimplência durante todo o prazo de vigência deste instrumento.

FISCALIZAÇÃO

1. O acompanhamento da execução e a fiscalização do objeto do presente Termo de Compromisso devem ser realizados através de relatórios mensais, bem como por visitas técnicas, que visam avaliar o pleno funcionamento da unidade e atendimento dos padrões exigidos nas normas regulamentares.
2. Os relatórios serão endereçados ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - NUPEMEC do Estado da Bahia no endereço eletrônico a seguir: nupemec@tjba.jus.br.

3. As visitas técnicas ordinárias serão realizadas a cada 12 (doze) meses e as extraordinárias sempre que o Tribunal de Justiça entender necessárias, conforme critérios de conveniência e oportunidade.
4. Aos fiscais compete dirimir as dúvidas que surgirem no curso da execução do objeto e orientar as providências destinadas a corrigir práticas atentatórias ao presente instrumento.

ANEXO IV

LOCAL E MODO DE EXECUÇÃO DO OBJETO – CEJUSC

1. Durante os 12 (doze) primeiros meses de funcionamento, tomando-se como termo inicial a implantação, o coordenador ou supervisor da referida unidade, deverá levar ao conhecimento do TJBA, por meio do endereço eletrônico nupemec@tjba.jus.br, todas as necessidades encontradas no CEJUSC.
2. O CEJUSC deve contar com, pelo menos, um profissional cadastrado e com formação especializada em mediação, nos termos da Lei nº 13.140/15.
3. Havendo conciliação ou mediação entre as partes, caberá ao Juízo competente proceder à respectiva homologação, nos moldes da Lei 13.140/2015.
4. Na formulação do layout do CEJUSC, deverá ser adotado o modelo contido no Guia de Instalação aprovado pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - NUPEMEC do Estado da Bahia, com as devidas adaptações à realidade local, ficando assegurada, desde logo, a existência de, no mínimo, três salas para as atividades de mediação e conciliação, espaço para atendimento, recepção e triagem.
5. O método de mediação e conciliação a ser empregado na unidade CEJUSC objeto deste instrumento, é o adotado no Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sobretudo nas questões sujeitas à homologação judicial.
6. Após 6 (seis) meses com base no presente Convênio, será realizada uma avaliação do funcionamento dos resultados obtidos, conforme o item 6.1 e a CLÁUSULA DÉCIMA, a fim de aferir sobre a necessidade de ajustes e aprimorar o funcionamento da unidade.

FISCALIZAÇÃO

1. O acompanhamento da execução e a fiscalização do objeto do presente Termo de Compromisso devem ser realizados por meio de relatórios mensais, bem como por visitas técnicas que visam avaliar o pleno funcionamento da unidade e atendimento dos padrões exigidos nas normas regulamentares.

2. As visitas técnicas ordinárias serão realizadas a cada 12 (doze) meses e as extraordinárias, sempre que o Tribunal de Justiça entender necessárias, conforme critérios de conveniência e oportunidade.
3. Aos fiscais compete dirimir as dúvidas que surgirem no curso da execução do objeto, bem como orientar as providências destinadas a corrigir práticas atentatórias ao presente instrumento.

OBRIGAÇÕES GERAIS

1. Adotar como método de mediação e conciliação do CEJUSC o Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça — CNJ.
2. Cumprir as normas e recomendações emanadas do TJBA e do CNJ, especialmente a Resolução CNJ nº 125/2010, com a redação dada pela Emenda nº 2/2016, e a Resolução TJBA nº 24/2015, e observar os critérios de qualidade técnica aplicáveis, bem como as normas do Código de Ética e dos Manuais de Procedimentos do CNL.
3. Prestar, sempre que solicitado, informações complementares relacionadas ao atendimento e funcionamento do CEJUSC/Mata de São João.
4. Apoiar e participar das atividades que o Tribunal de Justiça venha a promover em decorrência do objeto deste Termo de Compromisso.
5. Prestar orientação aos usuários relativa ao integral funcionamento do CEJUSC.
6. Ser responsável pelos recursos humanos que alocar, direta ou indiretamente, na execução do presente Termo de Compromisso, bem como por todas as obrigações contraídas perante terceiros.
7. Comprovar documentalmente o cumprimento dos requisitos de habilitação jurídica, de regularidade fiscal, técnica, econômico-financeira e trabalhista, bem como prestar a declaração de proteção ao trabalho do menor, nos termos dos arts. 98 a 102, da Lei Estadual 9.433/2005, naquilo que for aplicável ao seu estatuto social, mantendo-se em situação de adimplência durante todo o prazo de vigência deste instrumento.

LOCAL E MODO DE EXECUÇÃO DO OBJETO – CONSELHO

1. O Conselho Municipal de Contribuintes é dividido em 2 (duas) turmas de 05 (cinco) membros, cuja composição se baseia em: 02 (dois) servidores do quadro da Secretaria Municipal de Finanças e Execução Orcamentária, SEFIN; 02 (dois) contribuintes de notório saber fiscal-tributário, indicados pelas entidades de classe e 1 (um) procurador jurídico.
2. As reuniões ordinárias do Conselho ocorrerão em dias e horários previamente

fixados nas pautas de julgamento, com frequência de no mínimo 02 (duas) vezes, por mês. Ademais, o Conselho também se reunirá extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente da respectiva turma.

3. Às Turmas do Conselho Municipal de Contribuintes também se reunirão, a fim de editarem súmulas para uniformização de jurisprudência.

FISCALIZAÇÃO

1. O acompanhamento da execução e a fiscalização do objeto do presente Termo de Compromisso deve-se observar a necessidade de elaboração de relatórios mensais das atividades dos respectivos estagiários, encaminhados ao presidente da respectiva turma ou ao servidor que prestará suporte administrativo. Desse modo, o envio deverá ser feito por meio do endereço eletrônico, qual seja: **pgm.fiscal@pmvc.ba.gov.br**, a fim de controle interno.

OBRIGAÇÕES GERAIS

1. Realizar os julgamentos dos processos administrativos em 2º instância, conforme previsão do Código Tributário Municipal, bem como sob a observância do Regulamento que dispõe sobre o Conselho de Contribuintes.
2. Editar súmulas para uniformização da jurisprudência do Conselho.

ANEXO V

Documentos necessários para a composição do Processo Administrativo:

1. Comprovante de inscrição no CNPJ.
2. Comprovação de que a pessoa que assinará pelo conveniente tem competência para este fim específico, bem como o(s) documento(s) de seu(s) representante(s); RG, comprovante de residência, termo de posse do mandato eletivo, se for convênio com a prefeitura, se for instituição de ensino, ato constitutivo mais recente, da mesma maneira que seu Estatuto Social. **(parceiro)**
3. Comprovação de que o conveniente não está em situação de mora ou de inadimplência junto à Administração Pública Estadual, em decorrência de outros recursos anteriormente recebidos;
4. Prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal do seu domicílio ou sede;
5. Prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND), e para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, mediante a apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS (CRF);
6. Prova de inexistência de débitos do conveniente inadimplidos perante a Justiça do

Trabalho, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);

7. Declaração de que a instituição não utiliza mão de obra infantil, conforme a Lei nº 9.433 de 01 de março de 2005. (parceiro)
8. Sendo parceria com município é necessário a ata de posse do prefeito(a), e o Certificado emitido pelo TRE.

OBS (1): a referida documentação supracitada deverá ser encaminhada com brevidade, preferencialmente digitalizada, para o e-mail: [REDACTED]

OBS (2): as certidões deverão estar dentro do prazo.

ANEXO 09 – LEI N.º 2.477/2021 que instituiu o REGULARIZE**LEI N.º 2.477, DE 17 DE MAIO DE 2021.**

Institui o Programa de Regularização de Dívidas Tributárias, Preços Públicos e Receitas Públicas Municipais – REGULARIZE – com a finalidade de viabilizar condições excepcionais de regularização de débitos públicos, adequando-os à capacidade contributiva no contexto da pandemia de COVID-19; reduzir os impactos econômicos provocados pelas ações de enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus sobre o setor produtivo; propiciar incremento extraordinário de receitas públicas e dá outras providências.

A **PREFEITA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA**, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais, com arrimo no artigo 74, inciso III, da Lei Orgânica do Município,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Programa de Regularização de Dívidas Tributárias e Preços Públicos – REGULARIZE é regulado pelas disposições e normas estabelecidas nesta Lei e no Código Tributário Municipal, Lei nº 1.259/2004, bem como nas leis e decretos que regulam preços públicos.

Art. 2º O REGULARIZE destina-se a promover a regularização dos débitos fiscais dos contribuintes, provenientes de IPTU, ISSQN, Taxas, Contribuição de Melhoria e Preços Públicos devidamente inscritos em Dívida Ativa até 28 de fevereiro de 2021.

Art. 3º Os créditos da Fazenda Pública Municipal, vencidos até 28 de fevereiro de 2021, inscritos em Dívida Ativa, tributários ou não, ajuizados ou não, protestados ou não, poderão ser pagos, após devida atualização monetária, com dispensa parcial dos encargos relativos à multa de mora, aos juros de mora, honorários advocatícios e, quando for o caso, à multa de infração, para pagamento à vista ou parcelado em até 60 (sessenta) parcelas mensais, na forma e nas condições indicadas nesta Lei.

§1º Não se aplicam os benefícios definidos nesta Lei:

I - aos débitos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN – das empresas optantes do Simples Nacional, quando o recolhimento deva ser realizado junto à Receita Federal do Brasil;

II - aos débitos tributários, parcelados ou não, que tenham sido objeto de qualquer mecanismo de compensação com eventuais créditos junto ao Município;

III- aos contribuintes cujo débito tributário já tenha sido objeto de dação em pagamento, na forma do Art. 55, da Lei Municipal 1.259, de 22 de dezembro de 2004;

IV - ressarcimento ao erário público.

§2º A adesão ao REGULARIZE não implicará em desconstituição da penhora, de arresto de bens ou de outras garantias efetivadas nos autos de execução fiscal já existentes, passando o gravame preexistente a integrar as garantias de que trata este artigo até o pagamento total do débito.

§3º A adesão, em cada caso, não gera direito subjetivo, e somente haverá extinção do crédito tributário com o cumprimento integral dos termos previstos nesta Lei.

§4º A adesão ao REGULARIZE possibilita a exclusão do protesto extrajudicial do título da Fazenda Pública Municipal desde que o contribuinte efetue o pagamento das custas extrajudiciais do Cartório de Protesto de Títulos e, ainda, do pagamento da primeira parcela do REGULARIZE até o vencimento desta necessariamente no mesmo mês de adesão.

§5º Em relação aos créditos tributários que estejam protestados e/ou em execução judicial e que venham a ser extintos ou suspensos em decorrência do REGULARIZE, o contribuinte se responsabilizará exclusivamente pelo pagamento das respectivas custas judiciais e extrajudiciais.

Art. 4º O Município de Vitória da Conquista, por meio da Procuradoria Geral do Município, fica autorizado a comprovar nos autos a ocorrência de adesão ao REGULARIZE para fins processuais que entender, bem como a utilizar as estruturas existentes do Centro Judiciário de Justiça, Soluções de Conflito e Cidadania (CEJUSC Fazendário) para ofertar, por meio de prepostos, as condições estabelecidas nesta Lei .

§1º Poderão ser incluídos no REGULARIZE os débitos fiscais inscritos em Dívida Ativa do Município, protestados ou não, e objeto de quaisquer processos judiciais, sejam estes de iniciativa do contribuinte ou da Fazenda Pública.

Art. 5º Para fazer jus aos benefícios fiscais previstos nesta Lei, a formalização do pedido deve ser feita nos termos e prazos previstos nesta Lei e o pagamento da parcela única ou da primeira parcela deverá ser feito até o último dia útil do mês em que ocorrer a adesão.

Parágrafo único. A formalização deverá atender aos seguintes requisitos:

I – atualização do cadastro fiscal do contribuinte, em conformidade com os procedimentos definidos em ato do Poder Executivo;

II – requerimento assinado, no caso de pessoa física, pelo devedor, seu representante legal ou herdeiro e, no caso de pessoa jurídica, pelo representante legal da empresa;

III – no caso de contribuinte ser pessoa física, o requerimento deverá estar instruído de cópia do documento de identificação do requerente, bem como comprovante de endereço do solicitante;

IV – no caso de contribuinte ser pessoa jurídica, o requerimento deverá estar instruído de cópia do contrato social consolidado, ou suas alterações, de maneira a permitir a identificação dos responsáveis pela representação da empresa;

V – no caso de contribuinte já falecido, o inventariante, munido dos documentos de sua nomeação, ou herdeiro, que deverão apresentar além dos documentos descritos no inciso III deste artigo, certidão de óbito do contribuinte originário e documento que comprove o vínculo de parentesco.

Art. 6º A opção e admissão ao REGULARIZE implicará em:

I – confissão dos créditos fiscais e/ou tributários incluídos no pedido por opção do contribuinte, com possibilidade de retratabilidade e revogabilidade a critério da Administração Pública;

II – renúncia a qualquer defesa ou recurso administrativo ou judicial, bem como a desistência de quaisquer meios de defesa ou impugnações judiciais ou administrativas, relativamente aos créditos fiscais incluídos no pedido por opção do contribuinte;

III – interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 174, IV do Código Tributário Nacional;

IV – dever de pagamento regular das parcelas do débito consolidado no REGULARIZE.

Art. 7º Os benefícios desta Lei serão cancelados se o devedor atrasar por 03 (três) ou mais meses, consecutivos ou alternados, o pagamento das parcelas pactuadas.

§1º Uma vez cancelado o parcelamento, reestabelecem-se os valores e as condições anteriores e originais do crédito, abatendo-se os pagamentos efetuados até a data do cancelamento.

§2º O parcelamento, uma vez cancelado, ensejará:

I - a inscrição do saldo remanescente em Dívida Ativa, se o crédito não estiver lá inscrito;

II - a sua execução, caso já esteja ajuizado; ou

III - o prosseguimento da execução, na hipótese de se encontrar ajuizado;

IV - a inscrição em órgãos de proteção ao crédito.

§3º Os contribuintes que aderirem aos benefícios previstos na presente Lei e forem excluídos em virtude das hipóteses do art. 7º estarão impedidos de reingressar no programa esboçado na referida Lei.

Art. 8º Os contribuintes que tiverem débitos sujeitos a parcelamentos ordinários em curso poderão usufruir dos benefícios desta Lei, em relação ao saldo remanescente do(s) parcelamento(s) anterior(es), excluindo-se tal possibilidade em caso de parcelamentos extraordinários ou provenientes de Programa de Regularização de Dívidas Tributárias e Preços Públicos realizado no ano de 2017.

Art. 9º Os débitos fiscais consolidados no REGULARIZE poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) meses, em prestações sucessivas e iguais, com redução dos juros, das multas e dos honorários advocatícios, gerados à partir da inscrição do débito na dívida ativa, na conformidade dos seguintes critérios:

I – 90% (noventa por cento) de desconto a incidir sob os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 50% (cinquenta por cento) de desconto em honorários advocatícios para pagamento de uma só vez, com vencimento em até 30 dias após a adesão ao REGULARIZE;

II – 85% (oitenta e cinco por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 45% (quarenta e cinco por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado em até 6 (seis) parcelas;

III - 75% (setenta e cinco por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 35% (trinta e cinco por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado entre 6 (seis) a 12 (doze) parcelas;

IV - 65% (sessenta e cinco por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 30% (trinta por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado entre 12 (doze) e 18 (dezoito) parcelas;

V - 50% (cinquenta por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 25% (vinte e cinco por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado acima de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) parcelas;

VI - 40% (quarenta por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 20% (vinte por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado acima de 24 (vinte e quatro) parcelas a 36 (trinta e seis) parcelas;

VII - 20% (vinte por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e de infração e 10% (dez por cento) de desconto em honorários advocatícios quando o pagamento for efetuado acima de 36 (trinta e seis) parcelas e até 60 (sessenta) parcelas.

§1º As parcelas pagas após os respectivos vencimentos, sofrerão acréscimos de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês ou fração, calculados a partir da data do vencimento e até o dia do pagamento, e de multa de mora de 5% (cinco por cento).

§2º O valor mínimo de cada parcela não poderá ser inferior a:

- I - R\$ 50,00 (cinquenta reais) para pessoa física;
- II - R\$ 100,00 (cem reais) para microempresário individual, microempresa e empresa de pequeno porte, optantes do Simples Nacional;
- III - R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) para as demais contribuintes.

§3º Para opções com prazo superior a 12 (doze) parcelas, deverão ser atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I – o valor de entrada deverá ser de, no mínimo, 10% do montante original consolidado, incluindo encargos, podendo ser parcelado em até 6 (seis) parcelas iguais e sucessivas, ao final de que serão iniciadas as parcelas remanescentes do débito consolidado com descontos;
- II – incidência de atualização monetária por índice oficial de inflação, a ser regulamentado anualmente em ato do executivo, e juros remuneratórios, calculados à razão de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao mês.

Art. 10 Fica autorizado ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica de quaisquer atividades produtivas elaborar proposta de transação tributária, diversa da forma prevista nesta Lei ou no art. 53 do Código Tributário Municipal, desde que demonstrado que o crédito, alternativamente:

- I – está inscrito em Dívida Ativa há mais de 15 (quinze) anos e sem anotação atual de garantia ou suspensão de exigibilidade;
- II – se encontra com exigibilidade suspensa por decisão judicial, nos termos do art. 151, IV ou V, do Código Tributário Nacional, há mais de 10 (dez) anos;
- III – são de titularidade de devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial, em intervenção judicial ou liquidação extrajudicial;
- IV – são de titularidade de devedores, pessoa jurídica, cuja situação cadastral no CNPJ seja baixado por inaptidão; baixado por inexistência de fato; baixado por omissão contumaz; baixado por encerramento da falência; baixado pelo encerramento da liquidação judicial; baixado pelo encerramento da liquidação; inapto por localização desconhecida; inapto por inexistência de fato; inapto omissivo e não localização; inapto por omissão contumaz; inapto por omissão de declarações; suspenso por inexistência de fato;

V – possui execução fiscal arquivada com fundamento no art. 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, há mais de 3 (três) anos.

Art. 11 Na hipótese de preenchimentos dos requisitos previstos no artigo 10, poderá ser concedido até 75% (setenta e cinco por cento) de desconto a incidir sobre os encargos legais de juros e multas de mora e honorários advocatícios.

§1º Nas hipóteses do art. 10 e do caput deste artigo, será facultado ao Poder Executivo, mediante parecer prévio e em conjunto com a SEFIN e PGM, regulamentar tais parcelamentos em até 120 (cento e vinte) meses.

§2º A solicitação deverá necessariamente seguir procedimento administrativo fiscal (PAF) devidamente formalizado e documentado, com parecer prévio por escrito da Procuradoria Fiscal, referendado pela Procuradoria-Geral do Município e pelo Secretário(a) de Finanças e a ser submetido posteriormente a ato discricionário do(a) Chefe do Executivo Municipal.

Art. 12 Os benefícios de que trata esta Lei não conferem direito à restituição ou à compensação de importâncias já pagas a qualquer título e na forma da Lei, ainda que superiores às reduções por ela oferecidas.

Art. 13 Nos casos de sucessão ou incorporação, os sucessores e incorporadores assumem os débitos referentes ao REGULARIZE.

Art. 14 O prazo de adesão pelos contribuintes ao REGULARIZE será de, no máximo, de 180 dias corridos, a contar da publicação no Diário Oficial do Município.

§1º O Poder Executivo deverá conferir a mais ampla publicidade sobre a existência do programa no período de sua vigência;

§2º O prazo para adesão previsto no caput deverá ser estritamente observado pelo contribuinte e, excepcionalmente, poderá ser prorrogado uma única vez mediante ato do Poder Executivo Municipal por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

§3º As hipóteses de transação tributária previstas nos artigos 10 e 11 desta Lei terão vigência até que lei posterior as revogue, altere ou modifique.

Art. 15 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vitória da Conquista-BA, 17 de maio de 2021.

Ana Sheila Lemos Andrade
Prefeita Municipal

**ANEXO 10 – MINUTA DO PROJETO DE LEI
DE COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS**

Vitória da Conquista (BA), (...) de 2021.

Mensagem ao Projeto de Lei nº (...) /2021

Senhor Presidente,

Senhores(as) Vereadoras e Vereadores,

Encaminho a Vossa Excelência e aos seus dignos pares o Projeto de Lei nº (...) /2021, que tem por finalidade a instituição de um Programa de compensação de débitos constituídos em dívida ativa, com créditos de precatórios, próprios ou de terceiros, de débitos de natureza tributária ou de outra natureza, no Município de Vitória da Conquista, inscritos na dívida ativa até 25 de março de 2015, nos termos do art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT.

Inicialmente, destaca-se que o presente Projeto de Lei visa dotar o Município de um instrumento legal, sob a observância ao Princípio da Legalidade, que autorize e permita pagamento parcelado de precatórios ou ainda sua compensação com eventuais débitos que o credor tenha inscritos em dívida ativa com a municipalidade.

O artigo 105 do ADCT inserido pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, assegurou aos credores de precatórios, enquanto viger o regime de pagamento previsto no artigo 101 do mesmo ato normativo, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que, até 25 de março de 2015, tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. Ademais, dispôs em seu Parágrafo Único que não se aplica às compensações referidas no caput qualquer tipo de vinculação.

Dessa forma, o presente Projeto de Lei visa a estabelecer, no âmbito da cidade de Vitória da Conquista – Bahia, os requisitos para tornar aplicável e efetiva a compensação determinada pelo referido texto constitucional. Nesse sentido, salienta-se que a normatização do tema é de grande relevância, senão vejamos:

- a) **Primeiro:** por permitir aos credores de precatórios que sejam, ao mesmo tempo, devedores do Município, o exercício do direito de compensação que lhes foi constitucionalmente assegurado;
- b) **Segundo:** por possibilitar uma cristalina redução da dívida de precatórios do Município de Vitória da Conquista e desoneração do passivo de longo prazo;
- c) **Terceiro:** por propiciar a redução do estoque de Dívida Ativa do Município de Vitória da Conquista, melhorando seus indicadores econômico-financeiros contábeis;

Além do mais, válido ressaltar que não se impõe qualquer redução ou deságio aos precatórios, cujo valor líquido poderá ser integralmente utilizado por seus credores para a quitação ou o abatimento dos débitos inscritos em dívida ativa. Desse modo, como a compensação não implica o ingresso efetivo de receita ao Erário, e tendo-se presente a necessidade da manutenção das políticas públicas do Município, especialmente nas áreas da saúde, segurança e educação, sendo a primeira (saúde) em especial, tendo em vista a pandemia COVID-19, o Projeto prevê mecanismo de preservação da arrecadação, a fim de que se possa cumprir as finalidades das políticas supracitadas em tempo de notória crise de saúde pública e conseqüentemente financeira.

Nessa senda, inúmeros municípios em todo o Brasil já se mobilizaram para aplicação do referido programa, a exemplo do município de Salgado Filho – RS (Lei. 1.313 de dezembro de 2018), Nova Roma do Sul – RS (Lei. 1.338/2016), bem como São Paulo – SP (Lei. 16.953 de 12 julho de 2018).

Além disso, a Lei 14.017 de 24 de Outubro de 2018 já regulamenta a compensação de créditos de precatórios no Estado da Bahia e a Portaria Conjunta da PGE/SEFAZ sob o nº 1 de 01/06/2020 já estabelece rotinas de procedimento e documentação necessária para instruir, bem como formalizar o pedido de compensação de débitos tributários com créditos de precatórios a que se refere a Lei nº 14.017 de 24 de outubro de 2018.

Importante ressaltar que a realização do pedido de compensação não suspende a exigibilidade do débito ou a fluência dos juros de mora e demais acréscimos legais. Enquanto pendente de análise o pedido de compensação, os atos de cobrança

dos débitos ficam suspensos, ressalvados os relativos ao ajuizamento da ação e à citação do devedor, **não** sendo cabível a expedição de certidão positiva com efeitos de negativa.

Diante disso, a titularidade do precatório poderá ser do próprio devedor ou de terceiros. Podem pleitear o encontro de contas os devedores que possuam débitos de natureza tributária (ISS e IPTU, por exemplo) e não tributária (preços públicos), que tiverem débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015 que não tenham sido objeto de programas anteriores de parcelamento incentivado. Nesse sentido, com base no Projeto de Lei em tela entende-se também necessário que a Secretaria da Fazenda, com apoio da Procuradoria Geral do Município, implante um sistema eletrônico próprio para operacionalizar as compensações.

Dessarte, não há como negar que a prática de compensação de créditos tem sido cada vez mais aceita e comum no ordenamento tributário. Outrossim, existe previsão explícita no arts. 156 e 170 do Código Tributário Nacional que indica respectivamente que a compensação é uma modalidade de extinção do crédito tributário e que a lei pode, nas “condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública”. Ou seja, demonstra de maneira clara a possibilidade de extinguir a obrigação tributária entre pessoas que, ao mesmo tempo são credoras e devedoras, uma das outras, relativamente a dívidas líquidas e vencidas.

Não obstante, tal Programa Especial é vantajosa não só ao município, mas para as pessoas físicas e em especial para pessoas jurídicas, vez que reduz a carga tributária do contribuinte, aumenta a capitalização dos resultados, desonera o estoque de dívida pública e funciona como forma de planejamento tributário. Sem falar que em execuções fiscais tributárias, é usado como garantia da penhora, preservam-se os imóveis, mercadorias, estoque rotativo, automóveis da empresa, etc.

Portanto, foi com a Lei 12.431/11 que a possibilidade de compensar débitos tributários com créditos provenientes de precatórios começou a ser considerada pela Justiça. Logo, o que fica nítido é que a proposta normativa é positiva para a administração pública e particulares, em especial, para a primeira, afinal permite que empresas e pessoas físicas acertem suas dívidas com o fisco e reduzam, de forma legal, a imensa dívida pública referente aos impostos e outras taxas.

Esperamos, assim, demonstradas as razões que justificam esta propositura, contar, mais uma vez, com o alto espírito público de Vossas Excelências

na apreciação e aprovação deste Projeto de Lei, na forma prevista na Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

Ana Sheila Lemos Andrade
Prefeita

Projeto de Lei nº (...)/2021

“Institui o Programa de compensação de débitos constituídos em dívida ativa, com créditos de precatórios, próprios ou de terceiros, de débitos de natureza tributária ou de outra natureza, no Município de Vitória da Conquista, inscritos na dívida ativa até 25 de março de 2015, nos termos do art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal”.

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais, com arrimo no artigo 74, inciso III, da Lei Orgânica do Município, faço saber a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica instituído o Programa de Compensação de débitos com créditos de precatórios destinado a promover a redução do estoque de precatórios judiciais pendentes de pagamento pelo Município de Vitória da Conquista, suas autarquias e fundações, por meio de sua compensação com débitos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa do Município, nos termos do art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, sob a observância das condições previstas nesta Lei.

§ 1º. O precatório expedido contra autarquia ou fundação municipais poderá ser, para o fim da compensação prevista nesta Lei, assumido de maneira subsidiária pela Fazenda Pública Municipal conforme regulamentação.

§ 2º. Não se aplica à compensação disciplinada por esta Lei qualquer tipo

de vinculação, na forma do parágrafo único do art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

§ 3º. Os acordos de compensação de precatórios serão celebrados pela Procuradoria Geral do Município, em juízo de conciliação junto ao Tribunal em que se originou o ofício requisitório ou, na impossibilidade, diretamente com o credor respectivo, seu sucessor ou cessionário.

§ 4º. Em caso de haver sentença transitada em julgado, com valor líquido e certo, mas não constituído o precatório, será celebrado o acordo, desde que não haja precatório pendente de pagamento e seja comprovadamente vantajoso ao Município.

§ 5º. Apenas será admitido fracionamento de precatório para fins de acordo, nos termos desta Lei, nas hipóteses autorizadas pelo art. 100, § 2º da Constituição federal.

§ 6º. Nos acordos celebrados na forma desta Lei, deverá ser realizada compensação do crédito do precatório com débito líquido e certo inscrito em Dívida Ativa constituída contra credor original, seu sucessor ou cessionário.

Art. 2º. Em casos de realização de acordo direto com os credores de precatórios, por iniciativa do credor, dependerá de petição encaminhada pelo interessado ou seu procurador legalmente habilitado, mediante protocolo junto à Secretaria de Finanças, acompanhada das seguintes informações, a saber:

I - o valor do desconto a ser concedido pelo credor ao Município para pagamento do débito;

II - o número de parcelas do acordo, que não poderá ser inferior a 2 (dois) anos;

III - o prazo de carência para pagamento da primeira parcela, que não poderá ser inferior a 2 (dois) meses, a contar da homologação judicial do acordo;

IV - dados de contato, inclusive endereço eletrônico do contribuinte e do procurador, para composição do acordo e doravantes comunicações;

V – dados da dívida ativa a ser compensada, se houver, e o valor devidamente atualizado até a data da celebração do acordo, ainda que se trata de dívida ativa não-tributária.

§ 1º. Terão preferência, para fins de acordo para pagamento do precatório devidopelo Município, os credores, titulares ou seus sucessores, que concederem maior desconto ou, em caso de descontos equivalentes, os precatórios relativos a débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais, ou sejam portadores de doença grave, comprovado por meio de laudo médico.

§ 2º. Os extratos dos acordos diretos para pagamento de precatórios serão necessariamente publicados na Diário Oficial do Município, sob pena de nulidade, com indicação – no mínimo – de nome completo ou razão social, CPF ou CNPJ, valor do precatório e valor da dívida ativa atualizada, bem como número do processo administrativo que instruiu o requerimento.

§ 3º. Fica o Executivo autorizado, ainda, a estabelecer planos voluntários de adesão pelos credores com oferecimento de condições de adesão ao pagamento parcelado, não podendo o credor do precatório ser compelido a aceitar o recebimento do seu crédito de forma diversa da originária.

Art. 3º. Na hipótese de o credor do precatório ceder, total ou parcialmente, seus créditos a terceiros, nos termos do §13 do art. 100 da Constituição Federal, o cessionário deverá comunicar a ocorrência, por meio de petição protocolizada, à entidade devedora e ao tribunal de origem do ofício requisitório, sob pena de ineficácia da cessão até a comunicação e constatação de regularidade.

§ 1º. A cessão do precatório apenas produzirá efeitos após a comprovação, junto ao tribunal de origem do ofício requisitório, de que a entidade devedora foi cientificada de sua ocorrência, na forma do *caput* deste artigo, ficando desobrigado, o Município, pelos órgãos da sua administração direta, do pagamento de parcela feita ao titular do precatório em data anterior à comunicação.

§ 2º. Sendo o direito de preferência de natureza personalíssima e limitado às hipóteses constitucionalmente previstas, não poderá aquele ser exercido pelo cessionário.

Art. 4º. Para a realização/autorização da compensação de créditos de precatórios judiciais com débitos líquidos e certos inscritos em dívida ativa, de que

trata o §4º do art. 1º, constituídos contra o credor original do precatório, seu sucessor ou cessionário, deverão ser observadas as seguintes condições/requisitos, sem prejuízo de outras que sejam estabelecidas em regulamento do Poder Executivo, a saber:

I - comprovação da titularidade do precatório pelo interessado nos termos do art. 7º desta Lei.

II - comprovação, pelo interessado, da inexistência de pendência ou da desistência de qualquer espécie de impugnação, recurso ou medida judicial voltada à invalidação ou alteração do montante do precatório;

III - inexistência de discussão judicial relativa ao precatório em sede de ação rescisória ou em qualquer medida judicial promovida pelo Município de Vitória da Conquista, suas autarquias e fundações;

IV - Comprovação, pelo interessado, da renúncia ao direito sobre o qual se fundam eventuais ações ou embargos à execução fiscal que tenham por objeto o débito inscrito cuja compensação se pretende, nos autos judiciais respectivos, e da desistência de eventuais impugnações, defesas e recursos interpostos no âmbito administrativo, além da comprovação de recolhimento de ônus da subumbência porventura devidos, consoante dispuser o regulamento;

V - recolhimento dos encargos da cobrança judicial e extrajudicial incidentes sobre o débito inscrito cuja compensação for requerida;

VI – nos casos em que o débito inscrito estiver garantido por depósito em dinheiro, judicial ou extrajudicial;

a) Expressa autorização conferida ao Município para levantar os valores depositados, os quais serão aplicados para o pagamento dos débitos, procedendo-se à meio de petição instruída com prova documental, no prazo de 5 (cinco) dias corridos contados do requerimento de compensação;

b) O interessado deverá informar ao juízo competente que autorizou a levantar os valores depositados, na forma prevista na alínea “a” deste inciso, por meio de petição instruída com prova documental, no prazo máximo de 5 (cinco) dias corridos contados do requerimento de compensação;

VII - o sujeito passivo do crédito do Município, e/ou seu representante legal, assinará termo de confissão de dívida e

renúncia expressa e irretratável sobre eventuais direitos decorrentes do objeto de acordo, na via administrativa ou judicial, e termo de quitação dos precatórios compensados, para fins de juntada e homologação nos respectivos processos judiciais e administrativos;

VIII - o credor de precatório efetuará o pagamento prévio dos valores relativos aos honorários advocatícios de sucumbência, bem como das despesas e custas processuais, que não serão abrangidos pela compensação, salvo havendo autorização dos titulares de tais rubricas;

IX - se o valor atualizado do crédito do Município for superior ao valor atualizado do precatório, será efetuado o pagamento do débito remanescente pelo credor do precatório, à vista ou na forma da legislação local sobre parcelamentos de débitos;

X - se o valor do crédito apresentado pelo credor do precatório para compensação for superior ao débito que pretende liquidar, o precatório respectivo prosseguirá para a cobrança do saldo remanescente, mantida a sua posição na ordem cronológica;

XI - que não tenha havido o pagamento do precatório ou da parcela a ser compensada.

§ 1º. Não será conhecido o requerimento de compensação quando:

I – a condição prevista no inciso, **V**, e nas alíneas “**a**” e “**b**” do inciso **VI**, todos do “caput” deste artigo não forem comprovadas pelo interessado;

II – ocorrer impedimento ao levantamento dos valores depositados, em virtude de decisão judicial, oposição de terceiros, constrição do crédito ou qualquer outra causa obstativa, na hipótese prevista no inciso **VI** do “caput” deste artigo.

§ 2º. O deferimento da compensação, na hipótese prevista no inciso **VI** do “caput” deste artigo, ficará condicionado ao efetivo levantamento, pelo Município, dos valores depositados.

§ 3º. A extinção do débito contra o credor do precatório a ser compensado só terá efeitos após a comprovação do cumprimento dos requisitos para a compensação e do pagamento das despesas processuais.

§ 4º. Na hipótese indicada no inciso **X** deste artigo, a compensação importará em renúncia, pelo credor do precatório, do direito de discutir quaisquer

eventuais diferenças relativa à parte quitada e ao montante do crédito remanescente apurado quando da formalização do acordo de compensação.

Art. 5º. O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar a presente Lei, em especial para determinar as condições para a compensação e parcelamento dos débitos.

Art. 6º. Poderá ser utilizado mais de um precatório para a compensação de um único débito inscrito em dívida ativa, ou poderá ser utilizado apenas um precatório para a compensação de mais de um débito inscrito em dívida ativa.

Art. 7º. Constitui parte legítima para pleitear a compensação prevista nesta lei o interessado que comprove a regular titularidade, originária ou derivada, de crédito representado por precatório regularmente constituído.

§ 1º. Para os fins desta lei, considera-se:

I - **originária:** a titularidade quando o crédito decorrer de relação processual estabelecida diretamente entre o interessado e o Município de Vitória da Conquista, suas autarquias ou fundações;

II - **derivada:** a titularidade do precatório quando o credor for sucessor “causa mortis”, ou cessionário, na forma prevista pelo § 14 do art. 100 da Constituição Federal;

§ 2º. Nas hipóteses de titularidade derivada do crédito de precatório deverá o interessado comprovar a anuência do advogado que atuou na origem do precatório com a sua utilização na compensação prevista nesta lei ou justificar a impossibilidade de fazê-lo, de modo a preservar verbas remuneratórias de titularidade de terceiros.

§ 3º. A compensação envolvendo *de cujus* apenas será admitida quando proposta por todos os herdeiros de comum acordo – com firma reconhecida por autenticidade – ou, independentemente de acordo, pelo espólio, regularmente representado pelo inventariante judicial ou extrajudicial, desde que comprovada a condição processual no juízo da execução, no juízo do inventário bem como nos autos do respectivo precatório.

§ 4º. Na compensação requerida por cessionário exigirá-se a

demonstração da condição da titularidade derivada do precatório, por meio da apresentação de cópia instrumento de cessão protocolado e homologado no Tribunal de origem, do qual conste a porcentagem e demais condições do crédito transmitido.

§ 5º. O advogado poderá requerer a compensação de seus débitos inscritos em dívida ativa com os créditos de honorários advocatícios sucumbenciais constantes de precatórios expedidos pelo Município e em relação às autarquias e fundações deverá ser observado o art. 1º, § 1º desta Lei; ambos independem de anuência do titular do crédito principal.

§ 6º. No caso de honorários advocatícios contratuais, o advogado poderá requerer a compensação, como credor autônomo, se juntar ao requerimento de compensação a cópia de seu contrato de honorários advocatícios e a anuência dos que o contrataram.

Art. 8º. O requerimento da compensação, apresentado na forma do regulamento, acarretará os seguintes efeitos:

I - confissão irrevogável e irretratável da totalidade do débito inscrito;

II - renúncia expressa e irretratável quanto à possibilidade de apresentação de defesa, recursos administrativos ou judiciais, bem como desistência dos já interpostos, relativamente ao precatório, assimcomo ao débito inscrito em dívida ativa;

III – renúncia expressa a qualquer direito com vistas à provocação futura, em sede administrativa ou judicial, e de questionamentos acerca do principal ou acessórios relativos ao crédito de precatório utilizada na compensação.

§ 1º. Exclui-se da renúncia prevista no inciso III do “caput” deste artigo o valor dos honorários contratuais, bem como sucumbenciais do advogado original do precatório, quando comprovados.

§ 2º. O mero requerimento de compensação não suspenderá a exigibilidade do débito inscrito; todavia, após o conhecimento do pedido de compensação e enquanto pendente de análise o mérito, os atos de cobrança e constrição dos débitos ficam suspensos, ressalvados os relativos ao ajuizamento da ação, à citação do devedor e os atos necessários para evitar a prescrição.

§ 3º. Enquanto não encerrada a análise definitiva acerca da compensação não será cabível a expedição de certidão positiva com efeitos de negativa.

Art. 9º. O requerimento de compensação será analisado por Comissão Especial de Julgamento de Requerimentos de Compensação, que será instituída de forma bi-partite, com número ímpar de membros da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria Municipal da Finanças.

§1º. A função de membro titular da Comissão de que trata *caput* será remunerada exclusivamente pela produtividade, em forma de jeton, nos termos e valores do Código Tributário Municipal para o Conselho de Contribuintes, com a devida atualização monetária pelo IPCA. Anualmente, será realizada a atualização monetária dos valores por meio de Portaria conjunta da Procuradoria-Geral e da Secretaria de Finanças.

Art. 10º. A operacionalização da compensação de que trata esta lei observará os seguintes parâmetros:

I - o valor líquido do crédito do precatório será atualizado segundo os critérios legais, até a data do protocolo do requerimento de compensação;

II – os débitos inscritos em dívida ativa serão consolidados e sofrerão a incidência de atualização monetária e juros de mora, da data de seu vencimento até a data do protocolo do requerimento de compensação, conforme os critérios previstos em lei;

III – a amortização dos débitos tributários ou não tributários inscritos ocorrerá em conformidade com o regulamento.

§ 1º. A operacionalização da compensação, na forma prevista neste artigo, será processada em sistema eletrônico próprio, integrado aos sistemas de dívida ativa e de controle dos precatórios.

Art. 11º. Da decisão de não conhecimento, indeferimento do requerimento de compensação ou daquela que estabelecer os valores do crédito e do débito, caberá um único recurso administrativo à Procuradoria-Geral do Município, sem efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Parágrafo único: Em caso de não conhecimento ou indeferimento do requerimento de compensação em caráter definitivo, os valores recolhidos em atendimento ao inciso V do “caput” do art. 4º desta lei não serão restituídos em qualquer hipótese e serão, na forma do regulamento, considerados pagamentos parciais dos débitos inscritos indicados no requerimento de compensação.

Art. 12º. No deferimento da compensação em caráter definitivo, a Procuradoria Geral do Município de Vitória da Conquista:

I – registrará, consoante o caso, a extinção ou a quitação parcial do precatório em sistema próprio;

II – informará à Secretaria Municipal da Fazenda, para fim de sub-rogação pela Prefeitura, os direitos creditícios contra a autarquia ou fundação municipal devedora beneficiada pela compensação com créditos do Município;

III – comunicará ao Tribunal competente a extinção ou a quitação parcial do precatório;

Art. 13º. A operacionalização da compensação disciplinada por esta lei efetivar-se-á preferencialmente após a implantação do sistema eletrônico de que trata § 1º, do art. 10º desta lei.

Art. 14º. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 120 (dias), contados de sua publicação.

Art. 15º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias da Procuradoria-Geral, da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Administração, suplementadas se necessário.

Art. 16º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos enquanto vigorar o regime especial de pagamento de precatórios previsto no art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Gabinete da Prefeita Municipal, em _____ de maio de 2021

Vitória da Conquista-BA, (...) de (...) de 2021.

Ana Sheila Lemos Andrade
Prefeita