

CÂMARA ADMINISTRATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: ESPAÇO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSENSUALISMO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL

Gigliola Lilian Decarli¹

Lídia Maria Ribas²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar como a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos se caracteriza como espaço para a implementação do consensualismo no âmbito da Administração Pública Tributária em Mato Grosso do Sul. Será avaliado inicialmente como os meios consensuais de solução de controvérsias contribuem para o desenvolvimento sustentável e o acesso à justiça – considerado como acesso à ordem jurídica justa. Nesse aspecto, serão examinados os instrumentos de solução de conflitos como contributos ao acesso à justiça, considerado como acesso à ordem jurídica justa. A seguir, será averiguado como o consensualismo contribui para o desenvolvimento sustentável e o acesso à justiça. Ao final, será analisada a possibilidade de adoção dos meios consensuais para a solução dos conflitos tributários. Trata-se de um artigo de caráter exploratório que busca, pela técnica da pesquisa bibliográfica e documental, revisar os conceitos e documentos necessários ao atingimento do objetivo proposto.

Palavras-chave: solução de conflitos. meios consensuais. acesso à justiça. direitos indisponíveis.

INTRODUÇÃO

A temática da solução de conflitos tem sido objeto de debates não somente nos fóruns processuais, mas também no âmbito das relações internacionais, tendo, inclusive, sido erigida a Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas.

O escopo do presente artigo é avaliar como os meios consensuais de solução de controvérsias contribuem para o desenvolvimento sustentável e o acesso à justiça – considerado como acesso à ordem jurídica justa–, valores preconizados no preâmbulo da Constituição Federal. Nesse aspecto, serão examinados os instrumentos de solução de conflitos como contributos ao acesso à justiça, considerado como acesso à ordem jurídica justa. A seguir, será averiguado como o consensualismo contribui para o desenvolvimento sustentável e o acesso à justiça. Ao final, será analisada a possibilidade de adoção dos meios consensuais para a solução dos conflitos tributários e como a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos, instituída no âmbito da Procuradoria do Estado de Mato Grosso do Sul, caracteriza-se como espaço para a implemen-

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Auditora Fiscal da receita Estadual de Mato Grosso do Sul. Grupo de Pesquisas CNPq – Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. E-mail: gldecarli@gmail.com

2 Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. E-mail: limaribas@uol.com.br

tação do consensualismo no âmbito da Administração Pública Tributária em Mato Grosso do Sul.

1 MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: CAMINHO PARA UMA ORDEM JURÍDICA JUSTA

A via judicial tem sido utilizada como principal meio de resolução de conflitos. Em razão, contudo, da incapacidade de o Poder Judiciário dar uma solução adequada às demandas que lhes são apresentadas, diante do excesso de litigiosidade e conseqüente morosidade nas decisões, passou-se a questionar o efetivo acesso à justiça, buscando formas alternativas de pacificação social:

A análise do relatório “justiça em Números” divulgado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstra a inefetividade do modelo tradicional de jurisdição na solução dos litígios, pois, em face do puro instrumentalismo, da formalidade e da morosidade do Poder Judiciário, a solução dada na sentença muitas vezes tem função apenas declaratória, impositiva, ineficaz e lenta, resultando em prejuízos para as partes envolvidas, ora pela demora no recebimento dos créditos, ora pelos custos decorrentes da lide, como a incidência de juros moratórios e ônus de sucumbência, ora pelos resultados advindos da demanda para ambas as partes, sendo ainda mais custosa para o administrado. A forma de solução dos conflitos tributários na esfera judicial encontra-se inefetiva em face do aumento crescente das execuções fiscais e da taxa de congestionamento de 87% no ano de 2020 (CNJ, 2021, p. 169).

As causas da litigiosidade são diversas. O Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, após pesquisa realizada, apresentou como conclusões para as causas da litigiosidade:

Os relatórios, de forma sintética, identificaram os seguintes desafios que se colocam para o Judiciário: 1) uma trajetória de judicialização em que vários atores (governo, mídia e advocacia) fomentam o crescimento da litigiosidade; 2) uma conjuntura socioeconômica que colaborou para um crescimento vertiginoso de demandas ligadas ao sistema de crédito no Brasil e 3) um quadro de variados incentivos para a litigação e para a interposição de recursos, o que só reforça a morosidade e o congestionamento do sistema judicial, em um ciclo vicioso e em um contexto em que a cultura de conciliação ainda encontra pouco espaço. (WATANABE, 2019, p. 124).

É necessária, portanto, uma mudança de cultura na sociedade, com a superação da “cultura da sentença” ou “cultura do litígio” e a adoção da “cultura da pacificação” (WATANABE, 2019, p. 113). Nesse sentido, a litigiosidade na esfera tributária caminha em sentido oposto ao paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. Os paradigmas tradicionais devem ser superados diante das novas exigências sociais. Os novos parâmetros constitucionais preveem políticas que garantam a participação dos cidadãos nos centros de poder, e nesse aspecto também na esfera tributária é preciso a construção de um espaço de exercício da cidadania, mormente com a adoção do consensualismo, como se verá nos itens seguintes.

1.1 Acesso à ordem jurídica justa: da necessária revisão do conceito de acesso à justiça

O acesso à justiça é considerado como um princípio constitucional previsto no art. 5º, inc. XXXV da Constituição Federal, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Tal previsão constitucional norteia um dos conceitos de acesso à justiça, qual seja, o de acesso ao Poder Judiciário. Há, porém, um conceito amplo de acesso à justiça, que o considera como o acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais ao indivíduo (RODRIGUES, 1994). Ape-

sar de difícil definição, a expressão acesso à justiça determina que o sistema jurídico deve ser igualmente acessível a todos, face ao princípio da isonomia, e deve produzir resultados individual e socialmente justos (CAPELETTI, 1988).

Nesse sentido, Watanabe esclarece ser necessária uma atualização do conceito de acesso à justiça em face de sua evolução ao longo do tempo:

Desde o início da década de 1980, quando o sistema processual brasileiro passou por grandes e revolucionárias transformações, com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (1984) e a aprovação da Lei da Ação Civil Pública (1985) – com posterior aprovação do Código de Defesa do Consumidor (1990), que trouxe no campo processual grandes inovações, e especial a disciplina mais completa e o aperfeiçoamento das ações coletivas –, o conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens, portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial. Instituições como Poupas Tempo e Câmaras de Mediação, desde que bem organizadas e com funcionamento correto, asseguram o acesso à justiça aos cidadãos nessa concepção mais ampla (WATANABE, 2019, p. 109-110).

Faz-se necessário, assim, uma ampliação do acesso à justiça, “entendida não apenas como a extensão do acesso ao Judiciário, mas também como ampliação do acesso aos meios alternativos de solução de conflitos” (HESSE *apud* TOLEDO, SANTIAGO, 2019, p. 61).

Diante da necessidade de envolvimento das partes na solução do litígio, buscando-se efetivamente a pacificação social, bem como do uso do meio adequado a cada tipo de conflito, vem-se falando não mais em meios “alternativos” ao judicial, mas integrados a ele, uma vez que cada tipo de controvérsia ensejaria uma forma de solução que lhe seria mais adequada, de modo que haveria um “sistema multipor-tas” (CUNHA *apud* TOLEDO, SANTIAGO, 2019).

[...] o direito de ser atendido pelo Sistema de Justiça, na *acepção ampla que abranja não somente os órgãos do Poder Judiciário* preordenados à solução adjudicada dos conflitos de interesses, como também a todos os órgãos, públicos e privados, dedicados à solução *adequada dos conflitos de interesses, seja pelo critério da adjudicação da solução por um terceiro, seja pelos mecanismos consensuais, em especial a negociação, a conciliação e a mediação, e significa, ainda, direito de acesso à informação e orientação*, não unicamente em relação a um conflito de interesses, como também a problemas jurídicos que estejam impedindo o pleno exercício da cidadania, mesmo que não configurem um conflito de interesses com um terceiro. Essa concepção mais abrangente de acesso à justiça está em perfeita sintonia com os direitos fundamentais individuais e coletivos assegurados pela Carta Política, cujo fundamento maior é a *dignidade humana*, com plena possibilidade de exercício da cidadania (art. 1º, incisos II e III). (WATANABE, 2019, p. 121).

Ao se analisarem os meios adequados de solução de conflitos, estes podem ser heterocompositivos e autocompositivos. Ambos se diferenciam pela pessoa que porá fim à controvérsia. Nos métodos heterocompositivos a solução é adjudicada por um terceiro, como ocorre no judiciário e na arbitragem. Já nos métodos autocompositivos, as partes conflitantes constroem uma solução para o litígio, podendo haver a participação de um terceiro como facilitador do processo, mas sem o poder de decisão quanto ao objeto do conflito.

Chiesi Filho conceitua a heterocomposição como

[...] um método de resolução de conflitos no qual além das partes envolvidas há um terceiro, que

não faz parte da relação conflituosa originária. Esse terceiro é quem decide o conflito, sendo ele escolhido ou aceito pelas partes como ocorre na arbitragem ou exercendo competência ou atribuição legal na hipótese do poder Judiciário (CHIESI FILHO, 2021, p. 34).

Ao tratar dos métodos autocompositivos, o autor esclarece que estes proporcionam às partes a oportunidade de construir uma solução conjunta, consensual, não havendo a presença de um terceiro com a atribuição de solucionar a controvérsia. Os métodos autocompositivos, então, são aqueles em que o conflito é solucionado pelas partes, com ou sem a intervenção de um terceiro facilitador do diálogo, no que se denomina de métodos consensuais de solução de conflitos ou consensualismo (CHIESI FILHO, 2021, p. 40).

1.2 Métodos consensuais de solução de conflitos: caminho para uma cultura de pacificação

Em fazendo o conflito parte das relações humanas, é recomendado que as partes sejam partícipes (corresponsáveis) na construção de uma resolução que seja mais adequada aos seus interesses, buscando a efetividade na solução da controvérsia e com isso pacificação social.

O princípio constitucional da efetividade da prestação jurídica é inaugurado pelo novo modelo processual civil, sendo mister que diante desta nova realidade “o estado busque regular e gerir novas formas de resolução de conflitos pela autocomposição, atendendo ao disposto no preâmbulo constitucional, a partir das quais se tem solução pacífica das controvérsias e uma sociedade participativa, fraterna e democrática” (COSTA, RIBAS, 2017, p. 196/197).

Nesse contexto é importante desapegar-se da visão de que só é possível a resolução de um conflito por um caminho exclusivo ou quando houver intervenção estatal e passar a construir a ideia de que um sistema de resolução de conflitos é eficiente quando conta com instituições e procedimentos que procuram prevenir e resolver controvérsias a partir das necessidades e dos interesses das partes (2009, p. 75/76).

[...]

Esses mecanismos possíveis [...] colocam-se ao lado da tradicional jurisdição como uma opção que visa vincular o tipo de conflito ao meio de solução apropriado, apresentando-se também como mecanismos de inclusão social, na medida em que as partes se tornam corresponsáveis pela construção de uma resolução mais adequada para suas contendas, e, ainda, de pacificação social, já que um dos objetivos dos mesmos é que as partes aprendam a administrar seus conflitos por meio do diálogo (SALES, RABELO, 2009, p. 76).

O tom adversarial marca as formas heterônomas de solução de conflitos, de modo que na busca por uma cultura de menor litigiosidade e de efetivação do princípio democrático privilegiam-se os meios consensuais, por meio dos quais as partes procuram por si mesmas solucionar a contenda, de modo construído (SALES, RABELO, 2009, p. 76/77).

Considerando o conceito amplo de acesso, nele se enquadram os meios consensuais de resolução de conflitos, dentre os quais os mais conhecidos são a mediação, a conciliação e a negociação direta ou transação.

A mediação é um método consensual de solução de conflitos regulamentado pela lei nº 13.140, de 2015 e previsto no Código de Processo Civil. Constitui-se meio de solução de conflito no qual existe a presença de um terceiro independente às partes que figura como facilitador do diálogo entre elas. Por meio da mediação, objetiva-se conscientizar as partes da importância da gestão de seus próprios problemas, restabelecendo o diálogo, criando uma cultura de autoresponsabilidade e de comunicação pacífica, como

veículo de instrumentalização da Democracia, por meio da horizontalização das relações interpessoais e superação das diferenças, num caminho de superação do conflito pelo consenso, pelo ganhar e ganhar (COSTA, RIBAS, 2017, p. 198).

Outro método de solução de conflitos é a conciliação. Figura prevista no Código de Processo Civil, lei nº 13.105, de 2015, é muito semelhante à mediação, desta diferindo pela presença de um terceiro que apesar de sua imparcialidade tem “competência para aproximar as partes, controlar as negociações, “aparar as arestas”, sugerir e formular propostas, apontar vantagens e desvantagens objetivando sempre a resolução do conflito” (SALES, RABELO, 2009, p. 78).

O conciliador deve propiciar um ambiente que facilite a exposição dos reais interesses das partes, evitando o surgimento de uma espiral negativa de barganha posicional, além de ouvir os envolvidos e estimular que um ouça o outro. A chamada escuta ativa, na qual há a demonstração do real interesse pelo que o outro está dizendo, é uma ferramenta importante a ser utilizada por um bom conciliador (CHIESI FILHO, P. 46).

A negociação, por derradeiro, caracteriza-se pela interação, diálogo das partes envolvidas no conflito, na busca de uma solução amigável à questão posta. Na negociação propriamente dita não há um terceiro que intermediará o processo, mas tão somente as partes envolvidas, que buscam um entendimento para a solução do conflito. Ela só tem efetividade se houver condições de diálogo entre as partes, sendo mais comum nos conflitos patrimoniais.

Importante pontuar que quanto mais próximo do aspecto temporal de surgimento do conflito, mais possibilidades de sucesso na negociação, pela existência de um canal de comunicação direto entre os envolvidos:

[...] Nessa etapa, os envolvidos estão em um momento mais próximo do surgimento do conflito de interesses e há uma probabilidade maior de ainda ser possível evitar que surjam novos danos decorrentes da questão originária ou que os danos já existentes sejam agravados.

O canal de diálogo direto em muitas situações ainda existe ou ao menos está menos deteriorado que em momento futuro, já que em muitos casos o transcorrer do tempo faz com quem aumentem as chances de agravamento das situações conflituosas.

É recomendável que ao menos seja realizada, com rapidez, uma tentativa de negociação direta com o propósito de solução da questão, já que em muitas situações o tempo trabalha no sentido contrário ao do aumento das chances de solução entre as partes. (CHIESI FILHO, 2021, p. 41).

A negociação pura geralmente é de mais difícil ocorrência nos conflitos com relevância jurídica, configurando-se como aspecto central dentro dos métodos consensuais, sendo geralmente elemento dos demais métodos autocompositivos, sendo pouco provável que uma mediação ou uma conciliação tenham sucesso sem o componente negocial entre as partes.

Nessa perspectiva de consensualidade devem as relações Administração – Administrado serem revisadas, com a efetivação do direito à participação na esfera administrativa, o que tem importância na realização dos direitos fundamentais, tendo em vista o princípio constitucional do acesso à justiça (art. 5º, inc. XXV da Constituição Federal). A participação administrativa enseja maior publicidade e transparência, maior e melhor informação e conhecimento dos cidadãos sobre as diretrizes dos órgãos administrativos e a criação de efetivos espaços de negociação, na perspectiva da ponderação dos interesses envolvidos e da reciprocidade de concessões.

Outrossim, os métodos consensuais ou autocompositivos trazem maior efetividade à solução

aplicada ao conflito:

De qualquer maneira, verifica-se que a autocomposição, além de mais apropriada para a solução de muitos conflitos, tem uma efetividade maior que a sentença judicial. Conforme pesquisa comentada por Lelis Shéri da Ferraz, 64,8% das sentenças são executadas, ao passo que nos acordos tal índice é de 22,7% (CHIESI FILHO, 2021, p. 50).

É nessa perspectiva que se analisa a possibilidade de adoção de instrumentos não adversariais na Administração Pública Tributária, como forma de acesso à justiça, objetivo de desenvolvimento sustentável, concretização do princípio democrático no âmbito da Administração Pública e efetividade das decisões.

2 CONSENSUALISMO COMO CONTRIBUTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AO ACESSO À JUSTIÇA

O consensualismo pode ser definido como a construção de uma solução dialogada na solução de controvérsias, podendo ser utilizado como sinônimo de meios consensuais de solução de conflitos. Ao se estudar a aplicação do consensualismo na Administração Pública está-se a tratar do que se denomina modernamente de Administração Pública Consertada. Pode-se, assim, verificar a existência de três gêneros de administração pública concertada: a decisão consensual, a execução consensual e a solução de conflitos consensual, conforme tenha por finalidade, respectivamente, a “promoção do interesse público, a realização do interesse público ou a recuperação do interesse público” (MOREIRA NETO, 2003, p. 147).

A consensualidade é, assim, concebida tanto na participação do particular na Administração Pública – ou no exercício da função pública –, quanto na celebração de acordos entre a Administração Pública e o particular para a resolução consensual de conflitos. A consensualidade seria, portanto, uma “nova dimensão da atuação administrativa” (SILVA, 2016, p. 08).

É necessário estabelecer um liame de causalidade entre o consensualismo, ou adoção de soluções pacíficas de conflitos, e o desenvolvimento sustentável, uma vez que a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas foi erigida a Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

O desenvolvimento sustentável possui cinco dimensões, na perspectiva trazida por Ignacy Sachs (1993). Uma das dimensões do desenvolvimento é a sustentabilidade social, também denominada de justiça social ou bem-estar social, segundo a qual

Uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social (ZEIFERT *et al*, 2020, p. 44).

Além da dimensão social, também a dimensão cultural tem impacto no consensualismo e, por consequência, no desenvolvimento. Como já conceituado, na sustentabilidade cultural, segundo Sachs, está-se

em busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudança no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local. (SACHS, 1993, p. 27).

Trazendo este conceito para o âmbito das relações interpessoais, é preciso que as questões in-

dividuais das partes sejam consideradas na solução dos litígios, o que está intimamente relacionado à nova visão do acesso à justiça, como acesso à ordem jurídica justa:

[...], o conceito de **acesso à justiça** passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir **acesso à ordem jurídica justa**, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens, portanto, o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial. Instituições como Poupa Tempo e Câmaras de Mediação, desde que bem organizadas e com funcionamento correto, asseguram o acesso à justiça aos cidadãos nessa concepção mais ampla (WATANABE, 2019, p. 109-110).

Nesse sentido, não há desenvolvimento sem que haja respeito aos direitos fundamentais³. Prachucho bem esclarece a interligação entre o acesso à justiça – como acesso à ordem jurídica justa – e o desenvolvimento sustentável:

Já o acesso à justiça, a garantia de direitos e a inclusão mostram-se ainda mais transversais: permeiam toda a Agenda, evidenciando que a transformação do mundo via desenvolvimento sustentável de fato pressupõe a promoção e a defesa dos direitos humanos de todos, sem reservas.

Pode-se ademais afirmar, desse modo, ter sido abraçada a moderna concepção que se convencionou chamar de “acesso à ordem jurídica justa”, a qual há tempos veio a suplantar a estrita – e, por isso, insuficiente – perspectiva do acesso à justiça enquanto mero acesso a órgãos judiciais (WATANABE, 1988, p. 128). Além disso, a ênfase em instituições transparentes e na tomada de decisões participativas e inclusivas denota a interdependência existente entre os direitos humanos, a cidadania e a democracia. De modo que a referência ao “Estado de Direito” (*rule of law*) na meta 16.3, quando lida à luz das demais metas e dos outros objetivos, acaba por aproximar-se mais do conceito de “Estado constitucional democrático”, ou “Estado de direito democrático”, tipologia que, a par de conferir legitimidade ao processo de produção de normas jurídicas, legítima outrossim, via princípio da soberania popular, o próprio exercício [d]o poder político (CANOTILHO, 2003, p. 100). (PRACUCHO, 2020, p. 562).

É nesse mesmo sentido que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento afirma que sem paz, estabilidade, direitos humanos e governança efetiva – baseada no estado de direito – não é possível alcançar o desenvolvimento sustentável⁴.

Importante salientar que o envolvimento de toda a sociedade na busca pela preservação da paz e respeito aos direitos fundamentais inclui também a participação administrativa. Os efeitos advindos da participação administrativa seriam maior publicidade e transparência, maior e melhor informação e conhecimento dos cidadãos sobre as diretrizes dos órgãos administrativos e a criação de efetivos espaços de negociação, na perspectiva da ponderação dos interesses envolvidos e da reciprocidade de concessões, o que reduziria, como consequência, os conflitos entre administração e administrado.

A construção de instituições sociais responsáveis e inclusivas só é possível dentro da esfera pública, a esfera da ação, do diálogo onde se estabelece os dissensos dialogados e justificados e, principalmente, cria-se os consensos necessários entre grupos de interesses antagônicos. Isso é o que proporciona a maturidade e o fortalecimento das instituições, tornando-as mais eficazes e equidistantes das posições conflitantes para garantir os valores suprapartidários que estabilizam as sociedades e as tornam mais justas e pacíficas. (AMARAL, 2020, 640-641).

3 Conforme esclarece GUERRA FILHO (2017, p. 43), numa dimensão analítica, os direitos fundamentais distinguem-se dos direitos humanos na medida em que os direitos humanos possuem uma dimensão universalista, enquanto os direitos fundamentais estão assentados na ordem jurídica interna. Por isso os direitos humanos são classificados numa dimensão supra-positiva, devido ao seu caráter universalista.

4 Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>. Acesso em: 16 mai. 2022.

Denota-se, portanto, que os métodos de solução de controvérsias, inobstante serem parte do sistema processual de solução de conflitos, integram-se ao chamado acesso à justiça, denominado modernamente de acesso à ordem jurídica justa. Vislumbra-se estarem os meios consensuais de composição de conflitos em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, sendo instrumentos a contribuir ao desenvolvimento sustentável e ao acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa.

Como resultado da Conferência da ONU de 2015, foi elaborada uma agenda global para o desenvolvimento sustentável, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Caracteriza-se tal documento como um plano de ação visando a tornar o mundo mais sustentável e resiliente até 2030. Dentre os 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento estabelecidos neste documento, destaca-se para os fins do presente estudo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16, qual seja, “Paz, Justiça e Instituições eficazes”, o qual tem por escopo promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

É nessa perspectiva que se analisa a possibilidade de adoção de instrumentos não adversariais na Administração Pública Tributária, como forma de acesso à justiça, objetivo de desenvolvimento sustentável, concretização do princípio democrático no âmbito da Administração Pública e efetividade das decisões.

2.1 Consensualismo na Administração Pública Tributária

A dificuldade na aceitação da composição consensual no âmbito da Administração Pública decorre da visão herdada da doutrina francesa arraigada no sistema administrativo brasileiro, tendo-se como objeto central o princípio da indisponibilidade do interesse público, o que não mais se justificaria em face da nova conceituação do interesse público como interesse não mais do governante, mas de toda a sociedade.

Nessa seara, a definição da indisponibilidade do interesse público deve ser revisada. O ordenamento jurídico brasileiro não conceitua o que sejam direitos indisponíveis. Existe uma compreensão de que se trata de uma categoria especial de direitos atrelados ao interesse público, o que os torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis. A indisponibilidade, assim, “seria uma ferramenta de proteção de determinados direitos fundamentais individuais ou coletivos contra lesões ou ameaças de seus titulares ou de terceiros, o que atenderia o interesse público (VENTURI *apud* FANTIN, FREITAS 2016, p. 02).

O conceito de interesse público foi se alterando o longo do tempo. No período absolutista confundia-se com o interesse do rei. Com a revolução francesa, ele ganhou autonomia pela sua inserção dentro dos diplomas legais, que passaram a defini-lo. A evolução do constitucionalismo fez com que as normas constitucionais, antes meramente programáticas, fossem alçadas a regras de eficácia geral, passando então a definir o que seria o interesse público.

Os direitos fundamentais, assim como os instrumentos de participação, tiveram impacto sobre o conceito tradicional de supremacia do interesse público. A supremacia não seria do Estado, tampouco do gênero interesse público sobre quaisquer outros, até porque os direitos fundamentais se sobrepõem a

todos os outros direitos e interesses. As relações entre Estado e sociedade passam, então, de uma relação de supremacia, para uma relação de ponderação.

É nessa perspectiva que se analisa o princípio da indisponibilidade do interesse público. Decorrente do princípio constitucional republicano, ele orienta a atuação da Administração Pública. Implica reconhecer que os bens públicos pertencem a todos e, por consequência, nenhum agente público poderia deles dispor. Haveria valores, atividades e bens públicos imprescindíveis à atuação do estado, o que os tornaria irrenunciáveis e inalienáveis, dentre os quais se exemplificam a atividade legislativa, o poder de polícia e o território nacional. Trata-se do interesse público primário. Haveria por outro lado, meros interesses pragmáticos da administração que não encontram amparo na legislação. Seriam interesses secundários e, também, ilegítimos.

Para que seja possível a adoção da consensualidade na esfera administrativa é mister verificar se os direitos indisponíveis seriam passíveis de transação, de modo a que se possibilitasse solução consertada de litígios envolvendo a Administração Pública. Para responder tal indagação surgiram três correntes, as quais, analisando o art. 3º da Lei n. 13.140/2015 (lei da mediação), procuram definir o que seriam “direitos indisponíveis que admitam transação”.

Uma corrente, defendida por Romita, Tartuce e Mitiero entende que o direito indisponível não seria passível de transação, contudo, haveria a possibilidade de se transacionar sobre as condições para o exercício desse direito e as vantagens econômicas dele decorrentes. Como exemplo ter-se-ia o direito de visita de menores. Ele é indisponível, mas o modo como será exercitado pode ser transacionado. (COSTA, SANTOS, 2019, p. 219).

Uma segunda corrente, defendida por Delgado, defende a existência de direitos absoluta e relativamente indisponíveis. Assim, os direitos absolutamente indisponíveis não seriam objeto de transação, ao passo que os relativamente indisponíveis poderiam ser transacionados. Como exemplo ter-se-ia o direito à assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), o qual seria absolutamente indisponível. Já a modalidade de salário (se fixo ou variável) seria direito relativamente disponível, passível de negociação entre as partes. (COSTA, SANTOS, 2019, p. 221).

Por fim, uma terceira corrente, defendida por Salles, sustenta que a natureza da indisponibilidade deve ser aferida no caso concreto, podendo ter natureza ora de indisponibilidade material, ora de indisponibilidade normativa e ora de disponibilidade condicionada. A indisponibilidade material qualifica a própria relação entre o titular e o bem. Estaria relacionada aos atributos do bem jurídico tutelado. É o caso do direito à incolumidade física. A indisponibilidade normativa estaria relacionada a uma qualificação decorrente das normas jurídicas, como no caso das normas de competência absoluta. Já a disponibilidade condicionada indicaria a necessidade do cumprimento de condições para a disposição do direito, como no caso da existência de condições para que seja realizada a transferência da titularidade de um bem, como a assinatura do responsável legal quanto a bens de relativamente incapazes (COSTA, SANTOS, 2019, p. 222-224).

O interesse público visto sobre a perspectiva dogmática clássica não admitiria conciliação ou transação. Como assinala Volpi, “de um modo geral, a doutrina e a jurisprudência assinalam que o interesse público, em razão de sua indisponibilidade e supremacia, não admite a conciliação ou transação, exceto se

autorizada por lei” (VOLPI, 2011-2012, p. 48).

Já há diversos diplomas legais admitindo o uso de instrumentos consensuais no âmbito da Administração Pública. A Lei nº 10.259, de 2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) admite expressamente a conciliação nas causas em que os entes públicos federais estejam presentes. A lei nº 13.988⁵, de 2020, regulamentou a transação tributária na esfera federal. O art. 32 da lei de mediação (lei nº 13.140, de 2015) trouxe disposições específicas para a aplicação da mediação às pessoas jurídicas de direito público, porém seu art. 38 excluiu sua aplicação das controvérsias envolvendo a Receita Federal e a União. A lei estadual paulista nº 17.293, de 2020, instituiu a transação tributária no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo como modalidade de resolução de litígios. O município de Porto Alegre-RS instituiu, de forma pioneira, meio da lei municipal nº 13.028, de 2022⁶, a mediação no âmbito da Administração Pública Tributária.

Quando se aborda a temática do consensualismo no âmbito da Administração Pública, identificam-se três gêneros de administração pública concertada, a decisão consensual, a execução consensual e a solução de conflitos consensual, conforme tenha por finalidade a “promoção do interesse público, a realização do interesse público ou a recuperação do interesse público” (MOREIRA NETO, 2003, p. 147).

A consensualidade é concebida tanto na participação do particular na Administração Pública ou no exercício da função pública, quanto na celebração de acordos entre a Administração Pública e o particular para a resolução consensual de conflitos, sendo que na solução de conflitos, quando instrumento de realização do interesse público, a Administração coloca de lado as prerrogativas públicas visando à composição harmoniosa dos conflitos. Como exemplos têm-se os Termos de Ajustamento de Conduta. A consensualidade mostra-se, assim, como “nova dimensão da atuação administrativa” (SILVA, 2016, p. 08).

A composição consensual de conflitos tem “importância sócio-política, enquanto via de fomento de civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações sócio-econômicas, [...]” (MOREIRA NETO, 2003, p. 154). O consenso, deste modo,

[...] “contribue (sic) para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (Justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). (MOREIRA NETO, 2003, p. 145).

Nesse sentido, é mister a superação da concepção clássica do Direito Administrativo, a qual se sustentava na ideia de imperatividade e tinha o ato administrativo, unilateral e autoexecutório, como mecanismo central de atuação do ente público. Segundo Calixto Salomão Filho (*apud* XAVIER, 2012, p. 31), o Direito Administrativo brasileiro não está apto a enxergar o particular como colaborador no processo de desenvolvimento. Nesse novo modelo, passa-se a defender a adoção de instrumentos consensuais na forma de atuação administrativa, os quais garantiriam maior eficácia das regras adotadas, uma vez que decisões tomadas por consenso tendem a ser mais respeitadas que aquelas impostas.

Ao se indagar acerca da possibilidade do uso dos instrumentos consensuais de solução de conflitos na esfera tributária, a justificativa pela negação no seu uso decorre da indisponibilidade do interesse público. Embora o bem jurídico na arrecadação de tributos seja indisponível, outros valores constitucionais

5 Alterada por meio da Lei 14.375, de 2022.

6 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=428526>. Acesso em 17 jun. 2022.

podem justificar que, mediante lei, o estado renuncie a determinadas decorrências ou derivações do bem indisponível (TALAMINI, 2005, p. 05). É o caso, por exemplo, dos institutos da remissão e da anistia.

Citando o entendimento da processualista Grinover, Watanabe aduz:

Em sua incansável tarefa de buscar alternativas à melhoria do ambiente judicial e da efetividade das tutelas jurisdicionais Ada também se dedicou mais recentemente ao estudo das medidas que poderiam ser adotadas para melhora do contencioso fiscal.

Mais especificamente no que tange à adoção de métodos alternativos de solução de controvérsias, Ada defendia que, após a edição da Lei 13.129/15, que alterou a Lei 9.307/96 para permitir expressamente que a administração pública pode solucionar controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis pela via arbitral, haveria arcabouço legislativo suficiente a propiciar solução de controvérsias tributárias mediante arbitragem. [...] (WATANABE, 2019, p. 116).

Coexiste com o interesse público envolvido no conflito entre estado e particular um interesse público de composição, considerando o novo entendimento doutrinário acerca da indisponibilidade do interesse público. O uso de formas consensuais para a solução de conflitos pelos entes públicos não implica a exclusão dos meios tradicionais, mas de coexistência entre os diversos instrumentos de composição, no que se denominou de “sistema multiportas”.

A Resolução nº 125 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, de aplicação a todos os órgãos do poder judiciário, determina a adoção de todos os mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, por meio da mediação e da conciliação, no tratamento adequado dos conflitos de interesses. Ademais, a autocomposição está prevista como princípio orientativo de todo Estado Brasileiro por constar no preâmbulo da Constituição Federal de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de **uma sociedade** fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e **comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (grifo nosso)

Infere-se, pois, que a adoção de mecanismos consensuais na solução de conflitos tributários estaria em consonância com os preceitos constitucionais e legais. Com a previsão legal da mediação (lei nº 13.140, de 2015), da conciliação (Código de Processo Civil – CPC) e da transação (lei nº 13.988, de 2020) nas relações em que o poder público é parte, já se admite tais meios consensuais nos conflitos envolvendo a administração pública. Na seara tributária o uso de métodos autocompositivos, apesar de ainda controverso, começa a ser aceito em algumas esferas, como no âmbito da prefeitura de Porto Alegre. Faz-se necessária, portanto, a superação da relação hierarquizada entre administração e administrado, abandonando-se o paradigma do crime e adotando-se um paradigma de confiança e serviço, considerando a evolução do modelo de administração e as normas internacionais.

2.2 Câmara Administrativa de Solução de Conflitos como espaço para a solução pacífica das controvérsias de natureza tributária no Estado de Mato Grosso do Sul

Foi implementada no estado de Mato Grosso do Sul uma Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC), criada pela Lei Complementar n. 288, de 13 de dezembro de 2021 e regulamentada por meio da Resolução PGE n. 362, de 26.01.2022. Os conflitos a ela submetidos podem ser solucionados

por meio de métodos adequados de soluções de conflitos, como a negociação, a conciliação, a mediação e a transação por adesão. Trata-se de órgão implementado como incentivo à gestão pública consensual, coparticipativa e transparente.

A competência da CASC abrange conflitos que versem sobre direitos disponíveis e sobre direitos indisponíveis que admitam transação, haja ou não pretensão econômica, envolvendo o Estado de Mato Grosso do Sul, suas autarquias e fundações. Uma vez que se admita a mediação e a transação tributária, como explicitado nos capítulos anteriores, e em sendo competência da CASC a solução de conflitos no âmbito do estado, poderia a Câmara ser utilizada como espaço para a solução consensual de conflitos tributários.

Considerando, porém, que os conflitos tributários são regidos por lei própria, a lei estadual nº 2.315, de 2001, pelo princípio da especialidade seria necessária uma alteração legislativa que permitisse a utilização da CASC para a solução desses conflitos, incluindo-se em sua regulamentação a forma como tais conflitos poderiam ser solucionados. Em já havendo a previsão da participação dos servidores estaduais para integrarem a Câmara de Solução de Conflitos, servidores que já integram o processo administrativo tributário poderiam também compor este espaço de solução consensual de controvérsias.

Importante trazer como exemplo de negociação que vem sendo realizada por meio da CASC a realização de acordo direto em precatórios de responsabilidade de pagamento pelo estado de Mato Grosso do Sul inscritos junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região ou ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, de natureza alimentar ou comum⁷. Tais acordos são feitos no âmbito da Câmara mediante a concessão de descontos aplicados ao valor do precatório, em percentual variável conforme o ano de inscrição na lei orçamentária. Como negociação que é, o acordo direto de precatórios enseja benefício para ambas as partes. O estado acaba por realizar a quitação do precatório com desconto e o credor elimina seu tempo de espera na fila de credores dos precatórios estaduais. No ano de 2017 foram reservados 80 milhões para a quitação desses precatórios por meio de acordos diretos; já no ano de 2022 estão sendo reservados 50 milhões para a mesma finalidade⁸.

O regulamento da Câmara Administrativa de Solução de Conflitos permite que esta seja um espaço para a solução de litígios entre os cidadãos, aí se incluem os contribuintes, e o estado de Mato Grosso do Sul, uma vez que isso enseja agilidade e efetividade na solução dos mesmos. A solução destes conflitos dá-se por meio de instrumentos consensuais, os quais foram elencados em rol exemplificativo constante do art. 4º da RESOLUÇÃO/PGE/MS nº 362, de 26 de janeiro de 2022. Os mecanismos adequados consensuais de solução de controvérsias elencados pelo regulamento da CASC são a negociação, a conciliação, a mediação e a transação por adesão.

Uma vez que tais mecanismos podem ser utilizados no âmbito da Câmara para a solução de direitos indisponíveis que admitam a transação, e em sendo os créditos tributários constituídos pelo lançamento direitos indisponíveis que admitem transação, como acima já amplamente explicitado, constitui-se a Câmara de Solução de Litígios espaço onde tais conflitos podem ser solucionados de modo consensual,

⁷ Conforme EDITAL/CASC/PGE/MS/Nº 003/2022, de 29 de junho de 2022, publicado na edição nº 10.877 do DOE (Diário Oficial do Estado).

⁸ Conforme EDITAL/CASC/PGE/MS/N.º 001/2022, de 27 de maio de 2022, publicado na edição nº 10.845, de 30 de maio de 2022.

em atendimento ao ODS n 16 da Agenda 2030 da ONU e ao indicado no preâmbulo constitucional, que preconiza a solução pacífica de controvérsias.

CONCLUSÃO

Tradicionalmente o acesso à justiça aperfeiçoava-se apenas por meio do acesso ao poder judiciário, o que modernamente tem sido alargado para o acesso efetivo à instrumentos de solução de conflitos, no que se denominou de sistema multiportas. O acesso à justiça passou, assim, por uma revisão do seu conceito, sendo denominado acesso à ordem jurídica justa, pois o que se visa é a solução efetiva do conflito, através do meio mais adequado.

Diante do aperfeiçoamento do sistema de solução de conflitos e do estabelecimento do ODS nº 16 da Agenda 2030 da ONU, é mister o alargamento do âmbito de aplicação dos meios consensuais de solução de controvérsias para esferas não tradicionais de composição consensual, como aquelas envolvendo a Administração Pública, em especial a Administração Tributária. É nesse sentido que a adoção de meios consensuais contribui para o desenvolvimento sustentável, porque promove sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando, com isso, acesso à justiça efetivamente para todos, o que está em acordo com o estabelecido no texto constitucional, mormente em seu preâmbulo, que preconiza a solução pacífica das controvérsias.

Na esfera tributária, a litigiosidade caminha em sentido oposto ao paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. Os paradigmas tradicionais devem ser superados diante das novas exigências sociais. Os novos parâmetros constitucionais preveem políticas que garantam a participação dos cidadãos nos centros de poder, e nesse aspecto a adoção de meios consensuais na solução de conflitos envolvendo a Administração Pública Tributária e o particular traduz-se em espaço de exercício da cidadania fiscal.

A implementação no estado de Mato Grosso do Sul de uma Câmara Administrativa de Solução de Conflitos com competência para a solução de conflitos envolvendo a Administração Pública e os particulares permite que ela seja utilizada como espaço para a implementação do consensualismo, inclusive no que se refere aos conflitos tributários, no âmbito da Administração Pública em Mato Grosso do Sul.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R. D. Objetivo de desenvolvimento sustentável n. 16: a promoção do acesso à justiça e de instituições responsáveis e inclusivas como instrumentos de sustentabilidade e paz para a comunidade planetária. *In Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030* [recurso eletrônico] / coordenação: Livia Gaigher Bósio Campello. 1 ed., São Paulo: IDHG, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CHIESI FILHO, H. **Um novo paradigma de acesso à justiça**: autocomposicao como método de solução de controvérsias e caracterização do interesse processual. Belo Horizonte: Editora D/Plácido, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Relatório Analítico e Caderno Infográfico 2021 (ano-base: 2020). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 16 jun.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado18553820210820611ffaaa2655.pdf>. Acesso em 06 fev. 2022.

COSTA, N. C. A. da, SANTOS, R. B dos. A transação de direitos indisponíveis na mediação. **Revista Direitos UFMS**, Campo Grande, v. 05, n. 1, p. 208-232, jan./jul. 2019. Acesso em: 08 jun. 2020.

COSTA, T. N. G.; RIBAS, L. M.. Inovação na jurisdição Estatal: de Contenciosa para uma Jurisdição Singular, compartilhada, Efetiva, Democrática e Emancipatória. **CONPEDI LAW REVIEW**, v. 3, p. 190-215, 2017.

FANTIN, I.A., FREITAS, F.D. Autocomposição em processos envolvendo a Fazenda Pública. Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2018.

GUERRA FILHO, W. S. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 7.ed. São Paulo: SRSEditora, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 288, de 13 de dezembro de 2021**. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Lei-Complementar-n-288-2021.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução PGE nº 362, de 26 de janeiro de 2022**. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/PDF-Resolucao-362-2022-Regulamenta-CASC.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 2.315, de 25 de outubro de 2001**. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/serc/legato.nsf/23b657614c182061042579c80053770d/1b305f1c2f-24343c04256b36006cee98?OpenDocument>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MOREIRA NETO, D.F. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **R. Dir. Adm.**, Rio de

Janeiro, n. 221, p. 221: 71-93, jul./set. 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47557/45185/93237>. Acesso em: 17 jun. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda-2030-completo-pt-br-2016.pdf> Acesso em: 10 de novembro de 2021.

NOGUEIRA, J.P., MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PORTO ALEGRE/RS. **Lei nº 13.028, de 11 de março de 2022**. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Lei_13028.pdf. Acesso em 17 jun. 2022.

PRACUCHO, D.M. A Agenda 2030 e o Brasil: um diagnóstico com foco no ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes). *In Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030* [recurso eletrônico] / coordenação: Livia Gaigher Bósio Campello. 1 ed. - São Paulo: IDHG, 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivo 16: Paz, justiça e instituições eficazes**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>. Acesso em: 16 mai. 2022.

RODRIGUES, H.V. **Acesso À Justiça No Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**. Desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SALES, L. M. de M.; RABELO, C. de M. S. Meios consensuais de solução de conflitos: instrumentos de democracia. **Revista de informação legislativa**. Brasília, a. 46, n. 182, p. 75-88, abr./jun. 2009.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

SILVA, C. S. A consensualidade administrativa e a elaboração de protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Revista de Formas Consensuais de Solução De Conflitos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 01-20, Jul/Dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1567>. Acesso em: 08 jun. 2020.

TALAMINI, E. **A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**. Disponível em: www.academia.edu/231461. Acesso em: 12 jul. 2021.

TOLEDO, A.M., SANTIAGO, M.R. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 52-72, jan./abr. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23531. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23531>. Acesso em: 08 jun. 2020.

WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos cole-**

tivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

XAVIER, L. F. **Certidão de regularidade fiscal federal: repensando a relação entre Fisco e Contribuinte a partir do paradigma do serviço e da confiança.** Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ZEIFERT, A.P.B, CENCI, D. G., MANCHINI, A. A justiça social e a agenda 2030: políticas de desenvolvimento para a construção de sociedades justas e inclusivas. **Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, vol. 8, n. 2, mai-ago 2020. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/issue/view/39>. Acesso em: 08 fev. 2022.