

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS NO PROCESSO  
TRIBUTÁRIO: O SISTEMA MULTIPORTAS E A NECESSIDADE DA REDUÇÃO  
DA LITIGIOSIDADE**

**NICHOLAS DOURADO CALAFIORI CATHARINO**

**Rio de Janeiro  
2022**

**NICHOLAS DOURADO CALAFIORI CATHARINO**

**MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS NO PROCESSO  
TRIBUTÁRIO: O SISTEMA MULTIPORTAS E A NECESSIDADE DA REDUÇÃO  
DA LITIGIOSIDADE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Marilson Santana.

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

## CIP - Catalogação na Publicação

C141m Calafiori, Nicholas  
Modalidades de resolução de demandas no processo tributário: o Sistema Multiportas e a necessidade da redução da litigiosidade / Nicholas Calafiori. -- Rio de Janeiro, 2022.  
52 f.

Orientador: Marilson Santana.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Direito Tributário. 2. Direito Processual Civil. 3. Sistema Multiportas. 4. Processo Tributário. 5. Redução da litigiosidade. I. Santana, Marilson, orient. II. Título.

**NICHOLAS DOURADO CALAFIORI CATHARINO**

**MODALIDADES DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS NO PROCESSO  
TRIBUTÁRIO: O SISTEMA MULTIPORTAS E A NECESSIDADE DA REDUÇÃO  
DA LITIGIOSIDADE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Marilson Santana.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador Marilson Santana

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

À minha mãe, Tatiana, por toda dedicação,  
amor e carinho. Toda conquista minha é, em  
grande parte, sua também. Obrigado por tudo.

## RESUMO

O montante discutido no contencioso tributário alcança o patamar de 75% do PIB do Brasil. Esse dado denuncia a enorme ineficiência do procedimento arrecadatório do sistema tributário nacional. Além disso, uma taxa de congestionamento em execuções fiscais na grandeza de quase 90% demonstra que o Judiciário, por si só, não é capaz de atender o fluxo de processos de natureza tributária. Nesse sentido, pondera-se a respeito da implementação do Sistema Multiportas no contencioso tributário, de modo a viabilizar alternativas para solução dos conflitos entre o Fisco e os contribuintes, reduzir a litigiosidade entre ambos e agir em prol da pacificação social. Para tal, propõe-se o estudo da negociação, mediação, conciliação e transação tributária como itens no cardápio de soluções de conflitos das partes. Este trabalho apresenta uma descrição de todos esses institutos, expondo pesquisa bibliográfica e legislativa acerca desses institutos e possibilidades.

**Palavras-chave:** Sistema Multiportas; Negociação; Mediação; Conciliação; Transação Tributária; Redução da litigiosidade

## **ABSTRACT**

The amount discussed in tax litigations reaches about 75% of the Brazilian GDP. This data reveals the enormous inefficiency of the collection procedure of the national tax system. In addition, a congestion rate in tax foreclosures of almost 90% demonstrates that the Judiciary, by itself, is not capable of meeting the flow of tax-related proceedings. In this sense, consideration is given to the implementation of the Multi-Door Courthouse System in tax litigation, in order to enable alternatives to resolve conflicts between the Tax Authorities and taxpayers, reduce litigation between both and act in favor of social pacification. To this end, we propose the study of negotiation, mediation, conciliation and tax deals as items in the menu of conflict solutions for the parties. This work presents a description of all these institutes, exposing bibliographical and legislative research about these institutes and possibilities.

**Keywords:** Multi-Door Courthouse; Negotiation; Mediation; Conciliation; Tax Deals; Reduction of litigation

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I - MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE DEMANDAS E O INCENTIVO CONSTITUCIONAL À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 A constitucionalização do Direito Processual e seus princípios.....</b>	<b>8</b>
<i>1.1.1 Acesso à justiça .....</i>	<i>9</i>
<i>1.1.2 Eficiência.....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3 Celeridade e Duração razoável do processo .....</i>	<i>17</i>
<b>1.2 Modelo multiportas .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 Principais ferramentas para soluções autocompositivas de conflitos .....</b>	<b>23</b>
<i>1.3.1 Negociação.....</i>	<i>26</i>
<i>1.3.2 Mediação e Conciliação.....</i>	<i>28</i>
<b>CAPÍTULO II - A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DEMAIS MEDIDAS AUTOCOMPOSITIVAS EFETIVAMENTE APLICADAS NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Transação Tributária.....</b>	<b>41</b>
<i>3.1.1 Lei 13.988/2020.....</i>	<i>42</i>
<i>3.1.2 Lei 14.375/2022.....</i>	<i>43</i>
<b>3.2 Resolução nº 471/2022 do Conselho Nacional de Justiça .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

O relatório CNJ Justiça em Números 2021 indicou a existência de 26,8 milhões de execuções fiscais em tramitação no âmbito do Poder Judiciário e uma taxa de congestionamento de 87,3%, o que significa que a proporção de novos processos em relação a processos encerrados corresponde à proporção de quase 9 para 1.

Além disso, o relatório “Contencioso tributário no Brasil” disponibilizado em 2020, referente ao ano de referência de 2019 elaborado pelo INSPER, apurou que o contencioso tributário brasileiro atingiu 5,44 trilhões de reais no referido exercício. O número se torna ainda mais alarmante quando comparado ao valor do PIB do país referente ao mesmo exercício. Isso porque, o montante tributário discutido representou, no período indicado, 75% do Produto Interno Bruto nacional. Essa quantia, segundo o estudo, foi apurada a partir da composição das estimativas de contencioso tributário, judicial e administrativo nos 3 níveis federativos.<sup>1</sup>

Com base nesses dados, é possível compreender que o modelo do contencioso tributário, que versa sobre a discussão acerca de tributos já constituídos cuja satisfação não ocorre de maneira imediatamente voluntária, atualmente não é gerido sob uma ótica sustentável e necessita urgentemente da criação e aperfeiçoamento de mecanismos que permitam aliviar a máquina judiciária, além da otimização da solução dos impasses entre o contribuinte e o Fisco.

Diante desse cenário, o presente trabalho analisará as possibilidades de resolução de conflitos compatíveis com o ordenamento jurídico pátrio, de modo a enfatizar as modalidades que reduzam a litigiosidade entre o Fisco e o contribuinte aplicadas em momento anterior ao ajuizamento das demandas ou durante o processo.

Para tal, inicialmente, será necessário abordar princípios e conceitos do Processo Civil a fim de conhecer o cardápio de possibilidades para a resolução de conflitos existentes no sistema jurídico brasileiro.

---

<sup>1</sup> INSPER. Contencioso tributário no Brasil – Relatório 2020 – Ano de Referência 2019. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso\\_tributario\\_relatorio2020\\_vf10.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

Com isso, serão abordados os institutos principiológicos constitucionais utilizados na elaboração e aplicação do Código de Processo Civil e na Lei nº 13.140/2015 e estudada a compatibilidade desses institutos com o sistema tributário nacional.

Nesse capítulo, princípios como eficiência, duração razoável do processo, celeridade e acesso à justiça serão esmiuçados de modo a indicar a compatibilidade dos métodos alternativos de resolução de demandas que, por sua vez, serão aprofundados. Para tal, o leitor se deparará com suporte bibliográfico capaz de correlacionar os referidos princípios com a necessidade de fomentar dinâmicas processuais mais eficazes como ferramenta de pacificação social.

Além disso, desde a negociação, perpassando pela mediação e conciliação extrajudiciais e judiciais até a arbitragem, o presente trabalho estudará alternativas para redução da litigiosidade no âmbito tributário. Nesse particular, suporte bibliográfico conferirá ao leitor conhecimento acerca dos referidos mecanismos, seus personagens, características e instrumentos capazes de orquestrar as modalidades adequadas de solução de demandas.

Ao final, os dispositivos pertinentes à discussão serão analisados de modo a comprovar que medidas compositivas convergem com o objetivo de alavancar os ideais da redução da litigiosidade em matéria tributária e viabilizar, enfim, um ambiente menos beligerante e eficaz na resolução dessas demandas, de modo a otimizar o processo arrecadatório, saúde fiscal do país, além de reduzir a inadimplência dos contribuintes.

Nesse particular, estudar-se-á o instituto da transação tributária como instrumento autocompositivo e como sua regulamentação legislativa e normativa no âmbito da Administração Pública está em completa consonância com os demais institutos capazes de direcionar o Fisco e o contribuinte à solução de seus impasses. Para tal, a presente pesquisa utilizará a técnica de pesquisa bibliográfica, com consulta de fontes primárias e secundárias, incluindo artigos científicos, livros, dissertações e teses, além do acervo legislativo do País.

## **CAPÍTULO I - MÉTODOS DE SOLUÇÃO DE DEMANDAS E O INCENTIVO CONSTITUCIONAL À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE**

Dentre as diversas pautas contempladas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destaca-se a preocupação para com a criação de ferramentas que garantam e estimulem a pacificação social. Isso porque, sem paz, não há estabilidade e sem estabilidade não há ordenamento jurídico capaz de garantir prestação jurisdicional adequada. Com isso em mente, o Poder Constituinte Originário instituiu uma série de princípios de observância obrigatória, a serem seguidos pelos Três Poderes, visando justamente garantir uma dinâmica de resolução de conflitos cada vez mais amigável e menos litigiosa.

Na seara do Direito Processual, portanto, não poderia ser diferente. Isso porque, no rol de direito e garantias fundamentais, a CRFB/88 dispõe sobre o tratamento igualitário das partes do processo (art. 5º, I); assegura a todos o direito de submeter toda e qualquer lesão de direitos à apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV); proclama a intangibilidade da coisa julgada (art. 5º, XXXVI); proíbe a prisão por dívidas (art. 5º, LXVII), os juízos de exceção (art. 5º, XXXVII) e as provas ilícitas (art. 5º, LVI); garante o devido processo legal (art. 5º, LIV), o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV), o juiz natural (art. 5º, LIII), a razoável duração do processo e os meios para assegurar a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII).

Desta feita, em consonância com os princípios esposados e a necessidade de garanti-los, é de extrema importância que se faça uma análise normativa do ordenamento jurídico brasileiro a fim de esmiuçar as opções disponíveis para as partes solucionarem seus conflitos. A priori, existem três modalidades capazes de dirimir entraves: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

Em relação à autotutela, tem-se que é a forma mais antiga e rudimentar de solução dos conflitos, e, precipuamente, representa o sacrifício integral do interesse de uma parte em razão

da aplicação da força pela outra parte que compõe a controvérsia. O termo “força”, para Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>2</sup> representa:

“Por “força” deve-se entender qualquer poder que a parte vencedora tenha condições de exercer sobre a parte derrotada, resultando na imposição de sua vontade. O fundamento dessa força não se limita ao aspecto físico, podendo-se verificar nos aspectos afetivo, econômico, religioso etc.”

Por óbvio, em uma sociedade que defenda o Estado Democrático de Direito, raros serão os casos em que a autotutela será exercida de maneira legal. Define Fredie Didier Jr., como a modalidade de solução de conflitos que funciona mediante a imposição da vontade de uma parte mediante sacrifício do interesse da outra<sup>3</sup>. Apesar de relevante na seara do Direito Público, principalmente no que diz respeito à auto-executoriedade do ato administrativo<sup>4</sup>, não será explorada no presente trabalho, que busca impulsionar mecanismos consensuais para satisfação de demandas.

Sob uma ótica diametralmente oposta, a autocomposição busca solucionar o conflito pautada no consentimento, isso é, as partes, na forma que bem entenderem, poderão sacrificar parcial ou complementarmente de um interesse próprio em favor do interesse alheio. Sobre essa modalidade, Fredie Didier Jr. entende que:

É a solução altruísta do litígio. Considerada, atualmente, como prioritária forma de pacificação social (art. 3º, § 2º, CPC). Avança-se no sentido de acabar com o dogma da exclusividade estatal para a solução dos conflitos de interesses. Pode ocorrer fora ou dentro do processo jurisdicional.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, Manual de direito processual civil – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 74.

<sup>3</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 202.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 193-194.

<sup>5</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 203.

Em termos similares, Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>6</sup>:

“A valorização das formas alternativas de solução dos conflitos já é demonstrada no art. 3.º do Novo Código de Processo Civil. Nos termos do § 2.º, o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, enquanto o § 3.º prevê 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.”

Na autocomposição, existem duas principais espécies: a transação, na qual as partes mutuamente fazem concessões em prol da solução do conflito e a submissão, na qual uma das partes voluntariamente concorda com a pretensão de sua contraparte, abdicando dos seus interesses<sup>7</sup>.

Resta, portanto, a heterocomposição. Nessa modalidade, as partes submetem a controvérsia a um terceiro imparcial, alheio à relação cujo conflito se pretende solucionar. Para Carlos Araújo Cintra, Cândido Rangel Dinamarco e Ada Pellegrini Grinover<sup>8</sup>:

"Essa interferência, em geral, era confiada aos sacerdotes, cujas ligações com as divindades garantiam soluções acertadas, de acordo com a vontade dos deuses; ou aos anciãos, que conheciam os costumes do grupo social integrado pelos interessados"

No Brasil, a interferência outrora confiada aos sacerdotes passou a ser de responsabilidade do Poder Judiciário, incumbido à solução das demandas como braço do Estado e capaz de proferir decisões de natureza cogente. O Judiciário, no entanto, não detém exclusividade na modalidade heterocompositiva da solução de conflitos no ordenamento

---

<sup>6</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, Manual de direito processual civil – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 75.

<sup>7</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 203.

<sup>8</sup> CINTRA, Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

pátrio<sup>9</sup>. Isso porque, conforme será abordado, a arbitragem representa possibilidade alternativa, decorrente do julgamento de terceiro qualificado e tecnicamente apto para realizar o deslinde de determinada controvérsia.

Apresentadas as modalidades de solução de conflitos abarcadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, é necessário que se conheça os instrumentos jurídicos capazes de viabilizar a conclusão das demandas.

### **1.1 A constitucionalização do Direito Processual e seus princípios**

A constitucionalização do Direito Processual é urna das características do Direito contemporâneo<sup>10</sup>. Diante dessa afirmação, é possível delimitar dois principais fatores. O primeiro se dá pela inserção de normas processuais no próprio diploma constitucional, como o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV da CRFB/88), além da razoável duração do processo e os meios para assegurar a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII da CRFB/88).

Já o segundo encontra-se insculpido já no art. 1º do Código de Processo Civil:

“Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.”

Nesse contexto, apesar de não ser necessário dispor que o CPC deverá seguir as disposições do texto constitucional, posto que condição *sine qua non* de qualquer norma vigente no Brasil, chama a atenção a preocupação do legislador em encabeçar o diploma processual com essa orientação.

Verifica-se, portanto, relevante movimento de integração entre os princípios constitucionais e as normas processuais. Diante disso, é necessário reconhecer que essa preocupação insculpida no CPC influencia, contundentemente, na própria hermenêutica

---

<sup>9</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. v. Único. Juspodivm, 2018. p. 50.

<sup>10</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 54.

emanada de sua análise. Desta feita, justamente a partir dessa assunção, tem-se que os princípios processuais assumem o protagonismo quando da utilização dos institutos processuais.

Com isso em mente, se mostra mandamental que, antes de qualquer análise dos mecanismos disponíveis para resolução de conflitos, se analisem os princípios reguladores do controle jurisdicional e pertinentes à solução de controvérsias. Até porque, conforme será explorado, foram esses princípios que viabilizaram a estruturação do CPC e abriram caminho para as demais ferramentas autocompositivas.

### *1.1.1 Acesso à justiça*

O acesso à justiça é um dos mais relevantes e potentes princípios aplicados ao Direito Processual. Isso porque, sem ele, é impossível se falar em Estado Democrático de Direito. A prestação jurisdicional é, por sua essência, a última palavra na resolução de controvérsias. Com isso em mente, é possível identificar três principais fatores de influência desse princípio: social, político e jurídico. Para Marcelo Mazzola e Humberto Dalla<sup>11</sup>:

“Quanto à questão social, há dois objetivos. Primeiro, informar aos cidadãos seus direitos e obrigações, criando um vínculo de confiança com o Poder Judiciário. Segundo a resolução de conflitos, valendo-se da tutela jurisdicional para alcançar a pacificação social.

No plano político o escopo da jurisdição seria concretizar o poder de império estatal. Ao mesmo tempo, limitaria esse poder e conformaria seu exercício, para proteger a liberdade.

Por último, o escopo jurídico da jurisdição está representado na noção de processo justo, capaz de dar efetividade à realização do direito material”

---

<sup>11</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 56.

A fim de compreender melhor as nuances e importância desse princípio, segundo Paulo Cezar Pinheiro Carneiro<sup>12</sup>, é possível dividi-lo em quatro principais pilares: acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade.

A acessibilidade, como o próprio nome sugere, indica a necessidade de se conceder o real acesso à justiça. É dizer, se mostra fundamental que os custos para impulsionar um processo não sejam muito onerosos, bem como a utilização dos instrumentos legais - judiciais ou extra - seja feita da melhor maneira, para, assim, garantir a defesa dos direitos. Assim, três peças são necessárias para completar o quebra-cabeça da acessibilidade: o cidadão necessita de acesso à informação, para que saiba o que e como pleitear; a adequação do legitimado para postular judicialmente e custos processuais em patamar razoável, para que não represente óbice.

No que diz respeito à operosidade, tem-se que busca tornar mais eficaz a “operação processo”. Isso é, para que as vias procedimentais judiciais ou extrajudiciais efetivamente entreguem justiça e, mais que isso, permitam o acesso a ela, é necessária eficiência na atuação de seus operadores. Objetivamente, esse pilar propõe a utilização de ferramentas eficazes, verdadeiramente capazes de resolver as controvérsias em questão. Subjetivamente, é necessário que haja uma participação ética das partes, de modo a trazer mais fluidez aos procedimentos.

Analisa-se, enfim, o pilar da utilidade. Neste, busca-se viabilizar a entrega de tudo que é devido ao vencedor com menor onerosidade para a parte vencida. Para Carneiro, “a jurisdição ideal seria aquela que pudesse, no momento mesmo da violação, conceder, a quem tem razão, o direito material.”

Para consumir a utilidade do acesso à justiça, é fundamental que se harmonize a segurança jurídica e a celeridade processual. Com a sinergia dos referidos pilares, em consonância com os demais fatores, atinge-se a razoável duração do processo, princípio basilar do processo insculpido na Constituição da República.

---

<sup>12</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e ação civil pública*. Tese de cátedra em Teoria Geral do Processo. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999. p. 54.

Diante do narrado, compreende-se que o princípio do acesso à justiça encontra-se em completa consonância com os métodos alternativos de solução de controvérsias, ao passo que, em que pese o princípio da inafastabilidade jurisdicional, insculpido no art. 5º, XXXV da CRFB/88, é de se mencionar que não é só o Poder Judiciário que possui capacidade para solução de controvérsias. Sabendo disso, o legislador do Código de Processo Civil alargou esse conceito e estipulou, por meio do art. 3º que “não se excluirá da prestação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.”.

Tanto é verdade que, em uma das fontes mais puras de orientação da diretriz estatal, o preâmbulo da Constituição apregoa a solução pacífica de controvérsias como objeto a ser atingido:

“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 .”

Como bem leciona Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>13</sup>:

“Consagrado pelo art. 5º, XXXV, da CF (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”), o princípio da inafastabilidade tem dois aspectos: a relação entre a jurisdição e a solução administrativa de conflitos e o acesso à ordem jurídica justa, que dá novos contornos ao princípio, firme no entendimento de que a inafastabilidade somente existirá concretamente por meio do oferecimento de um processo que efetivamente tutele o interesse da parte titular do direito material.”

---

<sup>13</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, Manual de direito processual civil – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 109.

A prestação jurisdicional, como visto, não é emanada única e exclusivamente do Judiciário. Atualmente existem diversas modalidades de resolução de demandas pela via extrajudicial, através das serventias extrajudiciais, câmaras comunitárias e centros de mediação e conciliação.

Dessa forma, a desjudicialização também aparece como forma de garantir o acesso à justiça, posto que assegura prestação mais célere e desburocratizada. A natureza cogente das decisões, naturalmente, é de detenção única e exclusiva do Estado, razão pela qual é Democrático de Direito. No entanto, os princípios da efetividade e adequação viabilizam a ressignificação da inafastabilidade da jurisdição, de modo a contemplar, inclusive, os meios alternativos de resolução de demandas.

Possível aduzir, portanto, que o acesso à justiça, na forma pretendida pela Constituição e pelo Código de Processo Civil, busca oferecer não só o acesso do cidadão ao Judiciário, mas também desenvolver ordenamento jurídico capaz de oferecer prestação legal, ainda que por outras maneiras. Nesse sentido, Humberto Theodoro Junior<sup>14</sup> aduz:

“É de se ter em conta que, no moderno Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça não se resume ao direito de ser ouvido em juízo e de obter uma resposta qualquer do órgão jurisdicional. Por acesso à Justiça hoje se compreende o direito a uma *tutela efetiva e justa* para todos os interesses dos particulares agasalhados pelo ordenamento jurídico.”

Não é demais dizer que o acesso à justiça não se limita aos movimentos endereçados ao Poder Judiciário, mas sim o acesso à ordem jurídica justa que, para Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum. 60ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 107.

<sup>15</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, Manual de direito processual civil – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 76.

“Admito também que a pacificação social (fim da lide sociológica) pode ser mais facilmente obtida por uma solução do conflito derivada da vontade das partes do que pela imposição de uma decisão judicial (ou arbitral). Considero até que, quanto mais conflitos forem resolvidos fora da jurisdição, haverá menos processos e por consequência o Poder Judiciário poderá funcionar de maneira mais célere e adequada às aspirações do acesso à ordem jurídica justa.”

### *1.1.2 Eficiência*

De mais a mais, é possível verificar precípua importância desse princípio na redução da litigiosidade no Brasil, ao passo que, se interpretado de acordo com as premissas basilares do ordenamento jurídico pátrio, contribui consideravelmente para o aumento exponencial das diferentes modalidades de resoluções de demanda, justamente o que se pretende no presente trabalho.

Sem dúvida alguma, um dos pilares principiológicos do Código de Processo Civil e, principalmente das modalidades alternativas de solução de conflitos reside no Princípio da Eficiência. Não por acaso, o art. 8º do CPC faz menção expressa ao referido princípio, colocando-o norma de observância obrigatória pelos Juízos:

“Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”

A instituição desse princípio no texto normativo, encontra abrigo na Constituição Federal, que, ao positivizar os princípios regentes da Administração Pública, destacou a eficiência como um pilar de seu funcionamento.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Como Administração Pública, também devemos considerar o Poder Judiciário como ente da administração, razão pela qual o artigo supracitado do texto constitucional também guarda relação com as atividades do Judiciário, devendo, portanto, ser eficiente. (DIDIER)

Inclusive, a própria criação do tão mencionado Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, confirma a assumpção supracitada. Isso porque, conforme se lê do art. 103-B, §4º da Constituição Federal:

"§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve

integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa".

Essa faceta do princípio da eficiência, no entanto, não é a que objetivamente contribui com o presente trabalho, pois se trata de norma do Direito Administrativo. Para o Direito Processual, é necessária a condução eficiente do processo ou a entrega eficiente do provimento jurisdicional.

Essa relação de eficácia processual oriunda do princípio ora em comento, para Fredie Didier Jr.<sup>16</sup> depende da fixação de algumas premissas:

i) Esse princípio se relaciona com a gestão do processo.

O órgão jurisdicional é, assim, visto como um administrador: administrador de um determinado processo. Para tanto, a lei atribui-lhe poderes de condução (gestão) do processo. Esses poderes deverão ser exercidos de modo a dar o máximo de eficiência ao processo. Trata-se o serviço jurisdicional como uma espécie de serviço público - submetido, pois, às normas gerais do serviço público. Para a compreensão do princípio do processo jurisdicional eficiente, é imprescindível, então, o diálogo entre a Ciência do Direito Processual e a Ciência do Direito Administrativo.

Essa é a primeira premissa: o princípio da eficiência dirige-se, sobretudo, a orientar o exercício dos poderes de gestão do processo pelo órgão jurisdicional, que deve visar à obtenção de um determinado "estado de coisas": o processo eficiente.

ti) A aplicação do princípio da eficiência ao processo é uma versão contemporânea (e também atualizada) do conhecido princípio da economia processual. Muda-se a denominação, não apenas porque é assim que ela aparece nos textos da Constituição e do CPC, mas, sobretudo, por ser uma técnica retórica de reforço da relação entre esse princípio e a atuação do juiz como um administrador - ainda que administrador de um determinado processo.

iii) Exatamente por conta disso, pode-se sintetizar a "eficiência", meta a ser alcançada por esse princípio, como o resultado de uma atuação que observou dois deveres: *a)* o de obter o máximo de um fim com o mínimo de recursos (*efficiency*); *b)* o de, com um meio, atingir o fim ao máximo (*effectiveness*).

---

<sup>16</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 131-132.

Mas o que exatamente se entende por eficiência? Para sanar essa dúvida, será necessário realizar uma análise multidisciplinar. Isso porque, na Engenharia, entende-se como eficiente o movimento que gera mais retorno com o menor esforço. No Direito, é possível atribuir a resolução de demandas de modo a trazer satisfação às partes ao fator retorno e quantidade de processos e grau de litigiosidade e custos como fator esforço. Para o Judiciário, segundo Fredie Didier Jr<sup>17</sup>:

“eficiente é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Ou seja, na escolha dos meios a serem empregados para a obtenção dos fins, o órgão jurisdicional deve escolher meios que os promovam de modo minimamente intenso (quantidade - não se pode escolher um meio que promova resultados insignificantes) e certo (probabilidade - não se pode escolher um meio de resultado duvidoso), não sendo lícita a escolha do pior dos meios para isso (qualidade - não se pode escolher um meio que produza muitos efeitos negativos paralelamente ao resultado buscado). A eficiência é algo que somente se constata a posteriori: não se pode avaliar a priori se a conduta é ou não eficiente.”

O grande problema da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro, portanto, é escancarado justamente quando feita essa análise. Isso porque, não é só no imaginário popular que “a Justiça é lenta”. No Brasil, a morosidade é, talvez, uma das piores mazelas que atingem a prestação jurisdicional. Mas já era de se esperar.

Atualmente, existem mais de 80 milhões de processos judiciais em tramitação<sup>18</sup>. Em 2021, cada magistrado brasileiro julgou, aproximadamente, 6 casos por dia útil, que culminaram em 1.588 efetivamente finalizados com a baixa no ano. Dessa forma, no total, foram julgados 26,9 milhões de processos em 2021. Apesar disso, segundo consta no Relatório Justiça em Números 2022, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 27,7 milhões de novas ações – número que engloba ajuizamentos e reativações – foram propostas.

---

<sup>17</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 132.

<sup>18</sup> <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/poder-decide-faz>.

Tem-se, portanto, relação superavitária entre novos processos e processos finalizados, o que permite concluir que há um processo de inflação da máquina judiciária em curso. Esse processo de inchaço, atrelada à evidente sobrecarga imposta aos magistrados, representa verdadeira bomba-relógio armada para ilidir a qualidade e, principalmente, eficácia do provimento jurisdicional.

Justamente nesse particular que é possível atrelar o princípio da eficiência com as modalidades alternativas de solução de demandas. As características mais desburocratizadas, simplificadas e focadas no atendimento do consenso, em oposição ao litígio, tornam os ritos explorados a seguir muito mais compatíveis com a eficiência prevista no texto constitucional e preconizada pelo diploma processual vigente.

### *1.1.3 Celeridade e Duração razoável do processo*

Finalmente, os últimos e talvez mais óbvios princípios processuais vinculados à análise proposta pelo presente trabalho: celeridade e duração razoável do processo. Como se sabe, são direitos fundamentais atrelados ao processo justo e encontram abrigo no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004:

“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:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

Em relação ao Código de Processo Civil, a duração razoável do processo está atrelada à satisfação total do mérito, isso é, não basta a existência de sentença que garanta o direito, mas também a efetiva entrega do que chancelado pelo provimento jurisdicional. Isso porque, o provimento jurisdicional abarca o pronunciamento do direito da parte e sua consumação. Sobre o tema, leciona Humberto Theodoro Junior:

“O NCPC, por seu turno, prevê que essa garantia de duração razoável do processo aplica-se ao tempo de obtenção da solução integral do mérito, que compreende não apenas o prazo para pronunciamento da sentença, mas também para a ulatimação da atividade satisfativa. É que condenação sem execução não dispensa à parte a tutela jurisdicional a que tem direito. A função jurisdicional compreende, pois, tanto a certificação do direito da parte, como sua efetiva realização. Tudo isso deve ocorrer dentro de um prazo que seja razoável, segundo as necessidades do caso concreto.

Do art. 4º decorre não apenas a necessidade de tramitação célere e sem embaraços indevidos, mas especialmente um compromisso com a *primazia da resolução de mérito*, cuja concretização se dá em conjugação com os arts. 317 e 488, os quais, em suma, impõem ao juiz evitar a extinção da relação processual sem análise da pretensão, se a solução de mérito favorecer a parte a quem aproveitaria a invalidação do processo.”

É um princípio de aplicação notoriamente difícil. Isso porque, para sua maior efetividade, devem ser observadas as particularidades da demanda e complexidade do assunto.

Humberto Dalla e Marcelo Mazzola preconizam que, em relação à duração razoável do processo, trata-se de “garantia estrutural ou objetiva, tendo como principal destinatário o legislador ordinário”. Nesse sentido, houve a constitucionalização do princípio da economia processual, visto que a outra face da duração razoável é justamente a otimização dos recursos disponíveis, evitando-se atividades processuais inúteis.”

A partir dessa assumpção, é possível compreender que, ao falhar em assegurar a duração razoável do processo, o Judiciário falha em garantir o direito de ação, o que culmina na violação de direito subjetivo oriundo da Constituição Federal.

Pensando nisso, o legislador incorporou esse princípio de forma clara e evidente no diploma processual pátrio. O art. 4º do Código de Processo Civil assim dispõe:

“Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”

Da leitura dos dispositivos, no entanto, constata-se que se tratam de cláusulas gerais, de modo a cancelar a indeterminação do fator temporal implícito. Conseqüentemente, a priori, é impossível cravar um número que constitua a razoável duração para a totalidade dos processos, justamente por se tratar de comparação individual entre complexidade, comportamento das partes e demais artesãos do direito. No mais, não se pode perder de vista a necessidade de se respeitar a ampla defesa e o contraditório, de modo a inviabilizar a supressão dessas garantias em prol de um rito processual mais célere.

No que diz respeito à gestão das dinâmicas intrínsecas do processo, entende-se que os participantes, principalmente os magistrados, deverão impedir diligências inúteis, condutas antijurídicas e estimular a simplificação dos ritos, evidentemente dentro do disposto em lei. Dessa forma, há convergência entre a celeridade, duração razoável duração do processo, boa-fé, contraditório e ampla defesa, princípios fundamentais do processo, de modo a coibir condutas desleais e medidas protelatórias. Sobre o tema, mais uma vez leciona brilhantemente Humberto Theodoro Júnior:

“De maneira geral, para que o processo se submeta aos ditames da duração razoável e do emprego de meios conducentes à rápida solução do litígio, o que se exige, na ordem prática, é que seja conduzido de maneira a respeitar as regras procedimentais definidas pela lei. Vale dizer: a ideia de duração razoável do processo “melhor coaduna com sua adaptação ao cumprimento exato dos ritos processuais, sem dilatações desnecessárias ou imprestáveis”. Revela-se, assim, como garantia não apenas de simples acesso à justiça, mas de acesso ao processo justo.

O que se compreende nas garantias em questão, que se interligam umbilicalmente, não é o direito à celeridade processual a qualquer custo, mas a uma duração que seja contida no espaço de tempo necessário para assegurar os meios legais de defesa, evitando “dilações indevidas”, mantido o equilíbrio processual no patamar do conjunto das garantias formadoras da ideia de processo justo, na perspectiva da Constituição.”

No entanto, como se viu no último subtópico explorado, o fluxo de entrada de novos processos é consideravelmente maior do que o de processos baixados. Nesse sentido, aumenta-se a pressão no Judiciário para acelerar o provimento jurisdicional. O problema, portanto, engloba a convergência de alguns fatores, pois a baixa eficiência dos processos

atrelada a uma cultura de litigiosidade exacerbada acaba por sobrecarregar os julgadores que, ainda assim, se vêem na obrigação de tentar entregar o melhor direito no menor tempo possível. A relação, como vista é direta: mais trabalho para fazer e menos tempo para concluir. Humberto Dalla e Marcelo Mazzola<sup>19</sup>, acertadamente, problematizam essa relação e sugerem uma alternativa:

“Na intenção de solucionar a questão da morosidade, foram criados mecanismos de simplificação e adoção de institutos que relegaram a segundo plano “a preocupação com a qualidade das decisões” e permitiram a supressão das garantias fundamentais do processo.

Daí que a forte pressão por celeridade processual não garante uma prestação jurisdicional satisfatória. Os meios criados para agilizar as decisões no volume cada vez maior de demandas acabam por suprimir outros direitos.

Ao tratar do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, o CPC, como visto, traz em suas normas fundamentais de que é dever do Estado de promover a solução consensual dos conflitos, devendo a conciliação, mediação e outros métodos estimulados pelos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Parquet.”

A alternativa proposta – estímulo à utilização de meios autocompositivos como forma de acelerar a solução de controvérsias – está em total consonância com o discutido no presente trabalho. Isso porque, como visto anteriormente, a taxa de congestionamento (relação ajuizamento x baixa) nos processos de execução fiscal é de quase 9 para 1, de modo que é impossível compreender que o atual sistema do contencioso tributário se encontra em consonância com os princípios trabalhados e, principalmente com o da celeridade e duração razoável do processo, sendo mandamental a proposição de meios autocompositivos para acelerar a satisfação das demandas, o que culminará na otimização do procedimento arrecadatório e redução da litigiosidade nesse tipo de demanda.

## **1.2 Modelo multiportas**

---

<sup>19</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 106.

Com o advento do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), buscou inspiração neoconstitucional e pós-positivista, com o precípua intuito de sintonizar as regras legais com os princípios constitucionais, principalmente de acesso à justiça, eficiência, celeridade e duração razoável do processo<sup>20</sup>. Inseridas nesse cenário, foram editadas as Leis de Mediação (13.140/2015) e de alteração no procedimento arbitral (13.129/2015), a serem abordadas em oportuna ocasião.

Principiologicamente, no entanto, tem-se que, apesar de a inafastabilidade da jurisdição ter trazido a benesse de majorar o acesso à justiça, esse estímulo a ativação do Judiciária resultou em um aumento exponencial de processos judiciais, de modo a retardar consideravelmente o deslinde e, por vezes, inviabilizar sua resolução em tempo razoável<sup>21</sup>.

Ressalta-se que, em momento anterior à edição do Código de Processo Civil de 2015, a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) serviu de paradigma ao instituir a "Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade"<sup>22</sup>. Evidente, portanto, a preocupação com a proposição de alternativas à judicialização de demandas.

Dessa forma, tem-se que, para impulsionar a sistemática da autocomposição adotada pelo Código de Processo Civil, o legislador tupiniquim importou o "Sistema Multiportas"<sup>23</sup> de resolução de demandas. Essa definição busca introduzir a ideia de que nem sempre a modalidade judicial será a melhor solução possível. Ao contrário, reconhece-se que, em grande parte das ocasiões, o processo judicial não soluciona a controvérsia da forma mais otimizada possível, justamente por possuir os contornos da litigiosidade e pouca margem e estímulo para autocomposição. Diante desse cenário, essa sistemática importada se mostra em

---

<sup>20</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 33.

<sup>21</sup> COELHO, Marcus Vinicius. O Sistema de Justiça Multiportas no Novo CPC. Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc>. Acesso em: 03 de dezembro de 2022.

<sup>22</sup> Resolução 125/2010 do CNJ. Art. 1º

<sup>23</sup> SANDER, Frank E. A. Varieties of dispute processing". The pound conference: perspectives on justice in the future. Ed., A. LEO LEVIN e RUSSELL R. WHEELER. Minnesota: West Publishing CO., 1979, p. 65 e ss). Sobre o tema, v., tb., Kessler, Gladys. Finkelstein, Linda J. "The evolution of a multi-door courthouse". Catholic university law review. 1988, v. 37, p. 577 e ss.; Galanter, Marc. "The emergence of the judge as a mediator in civil cases". Judicature. v. 69, n. 5, fev-mar. 1986, p. 257 e ss.; Id. "...A settlement judge, not a trial judge:" judicial mediation in the United States'. Journal of law and society. v. 12, n. 1, 1985, p. 1 e ss.

integral consonância com um dos princípios basilares da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o da pacificação social.

Com isso, justamente por ampliar o cardápio das partes para resolução de suas demandas, o Sistema Multiportas auxiliará na melhor escolha para a solução de determinado conflito, trazendo, portanto, a solução mais otimizada, menos custosa e em consonância com os interesses das partes.

Como será visto adiante, a escolha da modalidade responsável para solução da controvérsia, dependerá do tipo de relação entre as partes – se contínuas ou precárias -, da complexidade da demanda – se simples ou complexa-, além de outros fatores necessários para o entendimento dos interesses e atribuição dos termos a serem negociados. Para Fredie Didier Jr:

“É importante registrar que o CPC ratificou a consagração de um sistema de justiça multiportas: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um deles. Atualmente, deve-se falar em "meios adequados de solução de conflitos", designação que engloba todos os meios, jurisdicionais ou não, estatais ou não, e não mais em "meios alternativos de solução de conflitos" (*alternative dispute resolution*), que exclui a jurisdição estatal comum e parte da premissa de que ela é a prioritária.

Nesta nova justiça, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser *ultima ratio, extrema ratio*. A doutrina reafirma esta mudança, que significa, além da necessidade de adequação da justiça, a emergência da atipicidade dos meios de solução de conflitos: "o direito de acesso ao Direito, pilar fundamental do Estado de Direito, vem sofrendo profundas transformações. Deixou de ser um direito de acesso ao Direito através do direito de acesso aos tribunais para passar a ser um direito de acesso ao direito, de preferência sem contato ou sem passagem pelos tribunais [...] Agora, o direito de acesso aos tribunais é um direito de retaguarda, sendo seu exercício legítimo antecedido de uma série de filtros".<sup>24</sup>

Diante da criação desse ecossistema proposto pela adesão ao Sistema Multiportas o presente estudo demonstrará que solucionar um conflito por meio da autocomposição,

---

<sup>24</sup> DIDIER JR, Fredie, Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019. p. 201-202

inclusive em matéria tributária, é muito mais vantajoso em relação ao tradicional modelo de litígio judicial. Isso porque, esses instrumentos alternativos, a serem esmiuçados nos tópicos subsequentes, são capazes de viabilizar maior celeridade de modo a caminhar, fundamentalmente, para a pacificação social.

Além disso, principalmente no que diz respeito ao universo tributário, a alternativa da composição manifestamente contribuiu para a sistemática arrecadatória, uma vez que não depende da reconhecida morosidade judicial e simplifica amplamente a dinâmica de execução, uma vez que conta com a consensualidade do contribuinte.

### **1.3 Principais ferramentas para soluções autocompositivas de conflitos**

Conforme proposto pela integralização do Sistema Multiportas, a solução do conflito pode ocorrer por meio de proferimento de decisão de natureza cogente emanada pelo Poder Judiciário ou a partir de entendimento mútuo das partes.

No que diz respeito às modalidades extrajudiciais, tem-se que podem ser prévias, por meio de incidentes ou realizadas após a judicialização da controvérsia. Em uma realidade ideal, essas modalidades deverão ser aplicadas de modo a sanar a controvérsia em momento anterior à propositura judicial. As modalidades principais são a negociação, mediação, conciliação e arbitragem.

Sob um diferente prisma, é possível a tentativa de autocomposição no curso do processo judicial. Assim, configuram as denominadas modalidades híbridas<sup>25</sup>. Nessa hipótese a influência do Judiciário se limita à homologação do acordo. Essa situação ocorre, mais comumente, através das audiências de mediação e conciliação insculpidas no art. 334 do CPC.

Denota-se, portanto, a necessidade de aprofundamento acerca das ferramentas de autocomposição, com apresentação de diferenças comparadas e conceitos gerais.

De início, tem-se na negociação, a possibilidade de as partes litigantes, diretamente e dispensando a influência de pessoa estranha à controvérsia, chegarem ao consenso.

---

<sup>25</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 44.

Com isso, afirma-se que a negociação ocorrerá sempre entre as próprias partes ou seus representantes, não admitindo, portanto, a interferência de qualquer outra figura.

Naturalmente, considerando a própria noção de conflito e controvérsia, que depende da existência de interesse e pretensão resistida, além de habilidades de cunho emocional e negocial, a negociação é comumente frustrada. Nas palavras de Humberto Dalla e Marcelo Mazzola:

“Obviamente, em razão do comprometimento emocional e, muitas vezes, da falta de habilidade dessas partes para chegar a uma solução, a negociação acaba se frustrando, razão pela qual se passa à segunda modalidade de solução alternativa: a conciliação e a mediação.”

Nessas duas modalidades alternativas supracitadas (conciliação e mediação), denota-se a necessidade da presença de uma terceira pessoa, capaz de influenciar – o grau dependerá da modalidade adotada – na relação das partes, atuando ativamente para o deslinde da controvérsia.

No caso da mediação, a função do terceiro, denominado mediador, se restringirá a ouvir as partes e facilitar a comunicação, sendo vedada, no entanto, sua influência no que diz respeito ao conteúdo da controvérsia. O mediador, portanto, não pode negociar interesses, propor, discutir sobre a matéria em questão ou proferir qualquer tipo de juízo de valor. Sua participação, portanto, se limita em buscar a integridade e fluência do diálogo entre as partes, de modo a equilibrar o emocional e realçar o aspecto razoável das partes.

Outrossim, nessa modalidade, tem-se que presume a relação prévia entre os componentes da controvérsia. Essa relação pode ser oriunda do aspecto social, de família, afeto, ou demais relação que necessitem de restauração. É justamente nisso que o mediador deve focar. Precisa restabelecer o diálogo, pois as pessoas que compõem o conflito possuem convivência continuada.

Em relação à conciliação, tem-se que a postura do terceiro interveniente, denominado conciliador, é mais ativa. Isso ocorre porque a conciliação serve para “resolver questões meramente patrimoniais quando não é relevante a manutenção ou restauração da relação das partes.”<sup>26</sup>

Constata-se, portanto, que a conciliação é viável quando o conciliador atua ativamente em prol da solução da controvérsia. Isso é, não apenas buscará o restabelecimento do diálogo como também proporá alternativas para resolução da questão. Poderá propor termos, intervir nas propostas das partes, vislumbrar novos horizontes para composição da demanda. A postura aqui influenciará efetivamente os rumos do litígio, buscando a todo momento sua composição.

Retoma-se a ideia de que a conciliação, enquanto espécie de autocomposição, contempla a submissão, transação ou desistência, a depender das particularidades do problema e que se busca solucionar e disponibilidade das partes em fazer concessões.

A última modalidade a ser estudada será a arbitragem. Fato é que é a modalidade que mais se assemelha com o processo judicial, posto que oriunda de heterocomposição. Isso é, apesar de comporem o resultado da controvérsia, tem-se que a decretação da resolução da controvérsia será feita por terceiro imparcial, denominado árbitro. Além disso, é a modalidade utilizada na satisfação de controvérsias que versarem sobre direito patrimoniais disponíveis, de modo que sua aplicabilidade ao Direito Tributário, pelo menos no Brasil, ainda se encontra em estado embrionário.

Em consonância com as modalidades compositivas, o árbitro também deverá propor o consenso e dialogar com as partes. A diferença, portanto, reside na possibilidade de proferimento de decisão com condão impositivo, em caso de fracasso na tentativa de composição.

A diferença primária entre o árbitro e o mediador e conciliador reside justamente no poder de decisão, enquanto o mediador e conciliação, a depender da modalidade, só

---

<sup>26</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 45.

poderão estimular o diálogo ou oferecer alternativas, sem que sua posição necessariamente prevaleça.

### 1.3.1 Negociação

Conforme ilustrado, “a negociação é um processo bilateral de resolução de impasses ou de controvérsias, no qual existe o objetivo de alcançar um acordo conjunto, por meio de concessões mútuas.”<sup>27</sup> Para tal, as partes se comunicam e decidem voluntariamente e extrajudicialmente.

A grande vantagem da negociação reside na sua objetividade e grau de certeza, além de efetivamente não possuir custos inerentes à sua viabilização, como ocorre com o processo judicial, por exemplo. Além disso, é possível afirmar que proporciona uma resolução com mais discrição e rapidez, inclusive, por vezes, é capaz de preservar a relação havida entre as partes, fato importantíssimo a se considerar.

A negociação pode ocorrer em momento anterior, posterior ou até no curso do processo judicial e a postura dos negociadores dependerá do tipo de demanda discutida. Quer dizer que o propósito poderá ser de pacificação ou competição e, nas duas hipóteses, existe a pretensão resistida a ser dirimida.

A notória *principled negotiation*, termo oriundo de estudo promovidos pela faculdade norte-americana de Harvard<sup>28</sup> estipula quatro principais elementos para a negociação. Esses elementos, em tese, seriam capazes de entregar um resultado mais eficiente e amigável como produto da negociação.

O primeiro princípio é separar a pessoa do problema. Isso porque, para Robert Fisher, William Ury e Bruce Patton, emoções fortes podem se entrelaçar com os interesses da negociação e dificultar o processo. Ao separar a pessoa do problema, é possível diferenciar a

---

<sup>27</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 45.

<sup>28</sup> <https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/principled-negotiation-focus-interests-create-value/>

emoção dos objetivos e efetivamente trabalhar em prol do resultado ótimo: a composição. O ato de separar as emoções da efetiva negociação perpassa por uma escuta ativa e um exercício de alteridade

O segundo princípio versa sobre o enfoque da negociação residir em interesses e não posições. Isso porque, segundo o estudo, negociadores, por vezes, acabam desperdiçando tempo discutindo sob uma ótica imediatista, de modo a reduzir a visão geral do conflito para uma percepção muito mais litigiosa da demanda. O contraponto reside justamente na capacidade de discutir interesses e atuar de modo a convergê-los. Esse mecanismo viabiliza que uma parte se sinta mais confortável e ceder parte do seu interesse em um primeiro momento em troca de um objetivo de médio e longo prazo.

Justamente nesse contexto que surge o terceiro princípio, que se pauta na inventividade de novas opções para ganho mútuo. Isso porque, na negociação, existem infinitas possibilidades para se solucionar uma controvérsia, de modo que, quanto mais uma situação for discutida por uma perspectiva macro e voltada para análise de uma pluralidade de eventos possíveis e interesses convergidos, maiores as chances de se atingir um pacto com índice de satisfação mais alto entre as partes.

Por fim, o quarto princípio visa tratar de um aspecto mais argumentativo e menos negocial. Para tal, é importante que os objetivos se sobreponham às “verdades”, muitas vezes opostas, defendidas pelas partes. Não é por acaso que o milenar provérbio chinês já preconizava que “todos os fatos têm três versões: a sua, a minha e a verdadeira.”<sup>29</sup>. Focar nos objetivos e não nos aspectos que envolvem uma percepção individualizada ou enviesada permite que a solução seja atingida de maneira otimizada e menos desgastante. Isso porque, atingido um objetivo de maneira satisfatória, as partes tenderão a dar menos importância para as divergências subjetivas.

Considerados os princípios supracitados, a identificação do real interesse das partes será mais possível e menos custosa, além de viabilizar o desenvolvimento de alternativas diferentes e, por consequência, soluções inéditas. Para Humberto Dalla e Marcelo Mazzola:

---

<sup>29</sup> <https://www.pensador.com/frase/NTUxMDc3/>

“A partir daí, torna-se necessário utilizar critérios objetivos e bem definidos para avaliar as alternativas. Nesse momento, é preciso evitar a disputa de vontades, utilizar padrões razoáveis, baseados em descobertas científicas, precedentes legais ou judiciais, e recorrer a profissionais especializados. O critério deve ser debatido a fim de gerar um procedimento justo e aceito por ambos os interessados.

Não se pode olvidar que a negociação é apenas uma das formas de se compor o litígio. Normalmente é a primeira a ser tentada, até porque dispensa a presença de terceiros, mas, também por isso, possui forte vinculação emocional das partes, que, nem sempre, conseguem se desapegar do objeto do litígio para refletir de forma racional sobre ele.”<sup>30</sup>

Além disso, não se pode perder de vista que a negociação nem sempre terminará com sucesso. Justamente por isso que, na aclamada obra produzida pelos professores de Harvard supracitados, denominada “Getting to Yes”, o conceito de BATNA (Best Alternative to a Negotiated Agreement) busca fazer entender que, na ocasião de a negociação fracassar, é faculdade das partes encerrar o procedimento negocial e recorrer a outras modalidades de solução de conflitos, como a mediação, conciliação, arbitragem ou a própria via judicial.

### *1.3.2 Mediação e Conciliação*

Antes de se adentrar nas minúcias conceituais e operacionais da mediação e conciliação, dois dos principais institutos que compõe a gama de modalidades alternativas - ou adequadas - de resolução de conflitos, é necessário que se analise os princípios que as regem em conformidade com o texto constitucional, a pioneira Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, o diploma processual vigente (CPC) e a lei específica sobre o tema (Lei 13.140/2015).

No que diz respeito à base principiológica da mediação e conciliação na forma abarcada pelo CPC, tem-se, no art. 166, a seguinte disposição:

---

<sup>30</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 47.

“A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.”

Em relação à Lei nº 13.140/2020, a Lei da Mediação, que se estende à conciliação naquilo que aplicável, positiva, já em seu art. 2º, os princípios regentes da modalidade, em natural consonância com o disposto no CPC:

“A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

I - imparcialidade do mediador;

II - isonomia entre as partes;

III - oralidade;

IV - informalidade;

V - autonomia da vontade das partes;

VI - busca do consenso;

VII - confidencialidade;

VIII - boa-fé.

§ 1º Na hipótese de existir previsão contratual de cláusula de mediação, as partes deverão comparecer à primeira reunião de mediação.

§ 2º Ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.”

Nesse sentido, é necessário analisar esses princípios para que se compreenda de maneira mais robusta sobre as questões procedimentais e finalidades do instituto, bem como sua aplicabilidade na seara tributária.

Além disso, de maneira concomitante, é necessário que se estude os princípios que regem, ainda, a participação dos braços operacionalizadores dos institutos, os mediadores e conciliadores, de modo a viabilizar uma análise robusta e integrada dos procedimentos. Sobre os referidos princípios, a Resolução nº 125/2010 do CNJ, em seu art. 1º, prevê:

“Art. 1º - São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

I - Confidencialidade - dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

II - Decisão informada - dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido;

III - Competência - dever de possuir qualificação que o habilite à atuação judicial, com capacitação na forma desta Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada;

IV - Imparcialidade - dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente;

V - Independência e autonomia - dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

VI - Respeito à ordem pública e às leis vigentes - dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes;

VII - Empoderamento - dever de estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição;

VIII - Validação - dever de estimular os interessados perceberem-se reciprocamente como seres humanos merecedores de atenção e respeito.”

No que diz respeito ao princípio da imparcialidade, direcionado aos mediadores e conciliadores, a Resolução nº 125/2010, no art. 1º, IV, determinar, em outras palavras, que o mediador haja sem preconceito, favoritismo ou preferência, de modo a evitar que suas

crenças, opiniões e valores morais próprios interfiram no exercício de sua função, sendo vedado, ainda, o recebimento de quaisquer favores ou presentes no curso de suas atribuições.

No que diz respeito à isonomia, tem-se que a principal preocupação do instituto reside na paridade de oportunidades para apresentação de argumentos e ponderações, além da igualdade de oportunidades para propor, aceitar ou rejeitar acordos.

Além disso, no que diz respeito à informalidade e oralidade, se mostra fundamental a realização de uma ponderação: apesar de efetivamente acelerar e desburocratizar o processo negocial e contribuírem para o deslinde da controvérsia de maneira mais natural e, conseqüentemente, consensual, até porque, via de regra, somente os termos iniciais e finais comporão a convenção, não poderão surpreender as partes. É dizer, apesar de informal e majoritariamente informal, há que se resguardar a natureza procedimental da dinâmica e respeitar os princípios processuais como contraditório e ampla defesa, ainda que ausente o aspecto coercitivo das modalidades. Sobre a ponderação, Humberto Dalla e Marcelo Mazzola:

“(…) caso mediador entenda ser necessário fazer uso das sessões individuais (*caucus*), deverá, previamente, submeter tal possibilidade às partes. Ou, caso resolva trazer um terceiro para participar da dinâmica do acordo, por vislumbrar que a participação daquela pessoa pode reduzir a resistência à proposta ou aumentar a credibilidade de uma das partes, da mesma forma deverá, antes, consultar as partes.”<sup>31</sup>

A autonomia da vontade e a busca do consenso são outros dois princípios fundamentais da mediação e conciliação. Com eles, em sinergia, se espera que a vontade das partes seja emanada da maneira mais pura possível. Dessa maneira, durante todo processo compositivo é necessário que o mediador/conciliador observe se não há vício no processo de diálogo e formação de entendimento/acordo. É necessário que se forneça às partes, ainda, o oferecimento de todos os instrumentos que viabilizem o atingimento do consenso, resguardados os limites impostos pelo art. 165, §2º e 3º, do CPC, que assim preconizam:

---

<sup>31</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, Manual de Mediação e Arbitragem. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 94.

“Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

(...)

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.”

Outrossim, em relação à confidencialidade, os Arts. 30 e 31 da Lei 13.140/2015, dispõe o seguinte:

“Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

§ 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial.

§ 3º Não está abrangida pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

§ 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado.”

Sobre o referido princípio, o Enunciado nº 46, emanado na I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios”, realizada sob a chancela da Corregedoria da Justiça Federal, estipulou que:

“Os mediadores e conciliadores devem respeitar os padrões éticos de confidencialidade na mediação e conciliação, não levando aos magistrados dos seus respectivos feitos o conteúdo das sessões, com exceção dos termos de acordo, adesão, desistência e solicitação de encaminhamentos, para fins de ofícios.”

Além disso, é necessário acrescentar que o dever de confidencialidade se estende a todos os componentes do processo compositivo, incluindo as partes, seus advogados e demais participantes. Até porque, tem-se na confidencialidade um grande incentivo às práticas consensuais de resolução de demandas. Isso porque, com a segurança trazida pela confidencialidade, as partes se sentem naturalmente mais resguardadas para expor seus anseios, preocupações, além de viabilizar maior liberdade no aspecto negocial, que muitas vezes implica na mudança de entendimentos, o que, no processo judicial, por exemplo, nem sempre é possível. Além disso, na mediação judicial – que se difere da extrajudicial, na forma oportunamente esposada – eventual reconhecimento de fato na ocasião das tratativas de mediação e conciliação não poderá ser levado ao Juiz sem autorização das partes (art. 30, §1º, II da Lei 13.140/2015, na forma supracitada.

Outro ponto relevante para o presente trabalho em relação ao princípio da confidencialidade, diz respeito à inafastabilidade de os envolvidos no procedimento informarem à administração tributária após sua finalização, de modo a se aplicar aos servidores públicos envolvidos a obrigatoriedade em relação ao sigilo das informações

ventiladas. Nesse sentido, o sigilo fiscal encontra abrigo no art. 198 do Código Tributário Nacional, que prevê:

“Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.”

Finalmente, a boa-fé, princípio basilar insculpido no art. 5º do CPC deverá ser compreendida *lato sensu*. Isso é, além de observada a lealdade processual e higidez comportamental, também deverá abarcar a noção de cooperação entre as partes, na forma estipulada pelo art. 6º do mesmo diploma legal. Sobre esse particular, Humberto Dalla e Marcelo Mazzola:

“Na verdade, aqui devemos compreender a boa-fé no sentido amplo, ou seja, contemplando não apenas a boa-fé em sentido estrito (deixar de praticar atos de improbidade processual ou deslealdade), mas também a cooperação (ou colaboração, prevista no art. 6º do CPC), entendida como a atitude positiva no sentido de realmente esgotar todas as possibilidades na busca do acordo.”

Ponderações realizadas acerca dos princípios regentes da mediação e conciliação, passa-se à análise procedimental dos institutos e seus personagens. De antemão, nesse sentido, é necessário ponderar que, conforme antecipado, a mediação e conciliação poderão ocorrer na modalidade judicial ou extrajudicial/privada.

A mediação e conciliação extrajudiciais, como os próprios nomes sugerem, ocorrem fora dos tribunais. A ideia, nessas hipóteses, é tentar evitar a judicialização da controvérsia e solucionar o impasse satisfatoriamente sem a necessidade da prestação jurisdicional.

Como visto, para viabilização dos procedimentos de mediação e conciliação, são necessárias as presenças das figuras do mediador e do conciliador, respectivamente. Em

âmbito extrajudicial, para que o indivíduo possa exercer essas funções, basta possuir a confiança das partes, conforme preconiza o art. 9º da Lei de Mediação:

“Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.”

Além disso, as partes também poderão estar acompanhadas por advogados ou defensores públicos, nos termos do art. 10º do mesmo diploma legal. Importante salientar, no entanto, que se uma das partes estiver sendo assessorada e outra não, será necessário suspender o procedimento até que ambas as partes estejam assistidas.<sup>32</sup>

No que diz respeito à parcela procedimental desses procedimentos, importante destacar que o convite para participação na mediação ou conciliação extrajudiciais poderá ser feito “por qualquer meio de comunicação e deverá estipular o escopo proposto para a negociação, a data e o local da primeira reunião” e a inércia da parte contactada, por até 30 dias do recebimento da comunicação será considerada como recusa.<sup>33</sup>

Em relação à controvérsias envolvendo a Administração Pública, as modalidades extrajudiciais poderão ser realizadas em Câmaras de Mediação e Conciliação no âmbito da Administração Pública, conforme reza o art. 174 do CPC:

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

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

---

<sup>32</sup> Art. 10. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos.

Parágrafo único. Comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas.

<sup>33</sup> Art. 21. O convite para iniciar o procedimento de mediação extrajudicial poderá ser feito por qualquer meio de comunicação e deverá estipular o escopo proposto para a negociação, a data e o local da primeira reunião.

Parágrafo único. O convite formulado por uma parte à outra considerar-se-á rejeitado se não for respondido em até trinta dias da data de seu recebimento.

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

No âmbito tributário, no entanto, a Lei de Mediação, em seu art. 38, veda que essas Câmaras tenham como objeto tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União<sup>34</sup>, o que limita drasticamente o fluxo negocial envolvendo tributos na seara pré-litigiosa. Essa vedação, todavia, foi alterada em razão da legislação complementar que parametrizou a transação em âmbito tributário e alargou as possibilidades negociais envolvendo, inclusive, tributos administrados pela Receita Federal e inscritos em dívida ativa da União.

Desta feita, tem-se como principal vantagem das tratativas extrajudiciais a redução de custos para solução das controvérsias e celeridade procedimental.

No que diz respeito à mediação e conciliação judiciais, da profunda leitura da Lei de Mediação, observa-se que, diferentemente do visto nas modalidades extrajudiciais, a escolha do mediador/conciliador não estará sujeito à prévia aceitação das partes<sup>35</sup>. Observar-se-á, ainda, as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do Juiz, nos termos elencados no Código de Processo Civil.<sup>36</sup>

Além disso, o art. 11º do mesmo diploma legal também institui uma série de requisitos para exercer a função de mediador/conciliador em âmbito judicial:

“Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os

---

<sup>34</sup> Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

<sup>35</sup> Art. 25. Na mediação judicial, os mediadores não estarão sujeitos à prévia aceitação das partes, observado o disposto no art. 5º desta Lei.

<sup>36</sup> Art. 5º Aplicam-se ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz.

requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.”

No que diz respeito ao local que receberá as audiências de mediação e conciliação judiciais, tem-se que existem duas possibilidades: os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), mantidos pelo próprio Judiciário e as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação.

Em relação aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), o art. 8º da pioneira Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça assim dispôs:

“Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”

Já as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação também se encontram submetidas aos Tribunais correspondentes e deverão estar regularizadas perante o órgão de cadastro competente, nos termos do art. 12-C da Resolução nº 125/2010 do CNJ:

Art. 12-C. As Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes, bem como seus mediadores e conciliadores, para que possam realizar sessões de mediação ou conciliação incidentes a processo judicial, devem ser cadastradas no Tribunal respectivo ou no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, nos termos do art. 167 do Código de Processo Civil de 2015, ficando sujeitas aos termos desta Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)

Parágrafo único. O cadastramento é facultativo para realização de sessões de mediação ou conciliação pré-processuais. (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16)

Afigura-se, portanto, que existem alternativas substanciais capazes de solucionar os impasses, inclusive os tributários, de modo a efetivamente caminhar no sentido da pacificação social e em consonância com os princípios do acesso à justiça, duração razoável do processo e eficiência.

## **CAPÍTULO II - A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DEMAIS MEDIDAS AUTOCOMPOSITIVAS EFETIVAMENTE APLICADAS NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO**

Conforme visto no capítulo anterior, é plenamente possível a aplicação de modalidades alternativas de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro. No Direito Tributário, no entanto, por se tratar de ramo do Direito Público, possui algumas especificidades a serem consideradas.

A primeira delas versa sobre o princípio da legalidade. Isso porque, a transação tributária, como vertente da autocomposição, é capaz de modificar o crédito tributário, seja através do valor ou condições de pagamento. A Administração Pública, no entanto, não possui a liberdade de alterar as condições tributárias como bem entender. As condições inerentes à transação tributária, condição extintiva do crédito tributário, não escapa dessa necessidade. Para Leandro Paulsen<sup>37</sup>:

“Como se vê, a legalidade tributária exige que os tributos sejam instituídos não apenas com base em lei ou por autorização legal, mas pela própria lei. E só à lei é permitido dispor sobre os aspectos da norma tributária impositiva: material, espacial e temporal, pessoal e quantitativo. Daí porque muito já se falou em reserva absoluta de lei ou legalidade estrita. Mas a análise do atendimento ou não, por uma lei, à legalidade tributária faz-se pela verificação da determinabilidade da relação jurídico-tributária mediante o critério da suficiência. A lei deve conter as referências necessárias, em quantidade e densidade, para garantir a certeza do direito. Deve poder ser possível determinar, com suporte na própria lei, os aspectos da norma tributária impositiva, de modo que o contribuinte conheça os efeitos tributários dos atos que praticar ou posições jurídicas que assumir, independentemente de complementação de cunho normativo por parte do Executivo, ainda que a título de regulamentos *intra legem*.”

Tem-se, portanto, no Código Tributário Nacional, o fundamento legal que condiciona a transação tributária. Sobre o referido instituto, o art. 156, III, desta lei complementar, institui a referida medida como passível de extinguir o crédito tributário:

---

<sup>37</sup> PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 181-182.

“Art. 156. Extinguem o crédito tributário:  
III - a transação;”

No art. 171 do mesmo diploma legal, é estipulado que “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.”<sup>38</sup>

Para além da manifesta imprescindibilidade da legalidade acerca da transação tributária, se mostra relevante, ainda, tecer alguns comentários acerca do interesse público que envolve o procedimento de transação como causa extintiva do crédito tributário. Isso porque, é do interesse do particular manter suas contas em dia e evitar uma série de constrições patrimoniais, mas também é do interesse da Administração Pública otimizar a política arrecadatória e evitar os efeitos da morosidade judicial, por exemplo. Para Regina Helena Lopes<sup>39</sup>:

“Na seara tributária, a supremacia do interesse público sobre o interesse particular pode ser traduzida, singelamente, na convivência harmônica entre a adequada realização da arrecadação fiscal e o respeito aos direitos dos contribuintes.

Implícito no ordenamento jurídico, dele deriva o princípio da indisponibilidade do interesse público, que, no contexto em análise, impõe-se ao legislador e ao administrador, especialmente no trato de institutos cuja aplicação resulta no manejo do crédito tributário, tais como a isenção, a compensação, a transação, a remissão e a anistia.”

Além disso, é importante, ao falar de transação tributária, se ter em mente a capacidade contributiva do contribuinte que pretende transacionar. Natural que se pense, nesse sentido, que a observância desse princípio no tocante à concessão do benefício deverá

---

<sup>38</sup> Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

<sup>39</sup> COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional. 9. ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2019. p. 91.

averiguar, em ordem proporcional, a quantia devida e a capacidade contributiva do contribuinte. Sobre esse particular, Priscila Maria Fernandes Campos:

“O princípio da capacidade contributiva que caminha lado a lado com o da isonomia tributária deve orientar a celebração dos acordos de transação, auxiliando na definição das concessões em conformidade com a capacidade contributiva do devedor. Isso permite que na modalidade da transação na cobrança de créditos da União sejam realizadas concessões semelhantes para devedores com mesmas capacidades contributivas, ao mesmo tempo em que se evita que sejam realizadas concessões semelhantes para devedores com diferentes capacidades contributivas.”

De mais a mais, afigura-se indubitável a possibilidade de se transacionar na esfera tributária, desde que observados atentamente os princípios supracitados.

### **3.1 Transação Tributária**

Kiyoshi Hara entende que a "Transação" é a fórmula extintiva de obrigações mediante concessões recíprocas. Pressupõe um litígio entre as partes, bem como a existência de ônus e vantagens recíprocas. Enfim, é um “acordo” para pôr fim a um litígio. Em matéria tributária, pressupõe autorização legislativa, nos termos do art. 171 do CTN.”<sup>40</sup>

A transação tributária, portanto, representa uma causa extintiva do crédito tributário havida através de concessões de benefícios por parte do Fisco, tal como a redução dos encargos, aumento de prazo para pagamento ou multiplicação de parcelas para quitação do crédito de modo a facilitar a satisfação da dívida por parte do contribuinte.

No entanto, impende ponderar que a transação tributária não se mistura com renúncia de receita. O objeto de alívio tributário representado pela renúncia de receita visa um objetivo direto: geração de empregos, por exemplo. A transação tributária não. Trata-se de instituto previsto e regulamentado que funciona como causa extintiva do crédito tributário.

---

<sup>40</sup> HARADA, Kiyoshi Direito financeiro e tributário. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2018. p. 707-708.

Dentro dessa modalidade extintiva, existem duas possibilidades: transação por adesão ou transação por proposta individual.

Na transação por adesão, o Fisco fornece as condições para satisfação da dívida por parte do contribuinte que, em contrapartida, só possui a possibilidade de aceitar nos termos propostos ou continuar com o litígio se assim o entender. Nessa modalidade, observa-se que o aspecto negocial é mínimo, pois não há interlocução entre as partes.

Em contrapartida, nos casos de transação por proposta individual, o contribuinte ou o Fisco podem propor termos específicos para determinadas situações, a depender de caso a caso. Nessa modalidade, é possível reconhecer com muito naturalidade a existência de um forte aspecto negocial, amplamente compatível com os demais métodos compositivos estudados.

### *3.1.1 Lei 13.988/2020*

Como visto, para efetivamente existir no ordenamento jurídico brasileiro, a transação tributária dependia da edição de lei específica. Nesse sentido, após mais de cinco décadas, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020 surgiu para efetivamente instituir a transação tributária.

No entanto, como em qualquer legislação que se dignifica a fazer o novo, o referido dispositivo legal gerou dúvidas, críticas e questionamentos.

No que diz respeito à Lei nº 13.988/2020, tem-se que, em seu art. 11, §2º, IV, vedava a transação que envolvesse créditos não inscritos em dívida ativa, exceto aqueles sob responsabilidade da Procuradoria Geral da União, o que indubitavelmente compromete, e muito, o seu alcance.

Diante desse cenário, apesar de bem intencionada, a referida lei foi carente em suas determinações, de modo que o surgimento de um segundo diploma legal sobre a mesma matéria foi necessário.

### 3.1.2 Lei 14.375/2022

Apesar de extremamente positiva, como visto, a Lei 13.988/2020 deixou algumas lacunas a serem preenchidas. Nesse sentido, a Lei 14.375/2022 foi editada justamente em complemento à sua antecessora e pioneira no cenário da transação tributária no Brasil. Dentre as novidades, observa-se o alargamento das possibilidades para transações individuais, que efetivamente se encontram em harmonia com a proposta negocial e de harmonização propostas pelos meios compositivos, além de apostar em uma mudança de postura da Administração Pública em relação à litigiosidade nos procedimentos de cobrança de tributos.

Dentre as alterações, a inclusão da possibilidade de a transação, por proposta individual ou por adesão, abarcar a utilização de créditos tributários em fase de contencioso administrativo fiscal e judicializados, o que que a Lei nº13.988/2020 só permitia fazer em relação a créditos inscritos em dívida ativa.

Além disso, o uso de precatórios ou de direito creditório com sentença de valor transitada em julgado para dedução de dívida tributária principal, multa e juros (art. 11, V). Dessa forma, o uso de direitos líquidos e certos, firmados ou não em precatórios, insculpido no art. 100, §11º da CRFB/88, eleva a segurança jurídica.

Outrossim, instituiu a possibilidade de aproveitamento de créditos oriundos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas e da CSLL, até o limite de 70% do saldo devedor que sobrar após a aplicação de eventuais descontos. Esclarece-se que tal prerrogativa é única e exclusiva da Receita Federal ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 11, §1º-A, V).

Paralelamente, o art. 11, §2º, III instituiu a ampliação do limite do prazo máximo de quitação dos créditos de 84 meses para 120 meses. No mesmo artigo, encontra-se o aumento do limite dos descontos, outrora limitados a 50%, para 65% do valor total dos créditos a serem transacionados. Destaca-se que o percentual do desconto a ser aplicado depende diretamente do grau de recuperabilidade das dívidas, critério estritamente estabelecido pelo Fisco.

Além disso, nos casos de inviabilidade material de prestação de garantias pelo devedor ou de garantias acrescidas das já embutidas em processo judicial, restou dispensada a apresentação de novas garantias.

Conclui-se, portanto, que a flexibilização da transação tributária, que se mostra extremamente vantajosa em relação aos financiamentos e parcelamentos de dívidas tributárias de formas absolutamente extensas, de modo a propiciar a regularização de centenas de milhares de contribuintes ao redor do Brasil.

### **3.2 Resolução nº 471/2022 do Conselho Nacional de Justiça**

Diante do cenário de estímulo às modalidades consensuais de resolução de demandas e à luz dos princípios constitucionais do acesso à Justiça, da eficiência, da celeridade e da duração razoável do processo, o Conselho Nacional de Justiça, editou a Resolução nº 471 de 31/08/2022, que dispõe sobre “a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário”.

O referido diploma normativo considerou, entre outros fatores, que o contencioso tributário atual seria eivado de elevado número de processos tributários administrativos e judiciais pendentes de julgamento e que esse cenário culminaria na inviabilização da aplicação do princípio constitucional da justiça efetiva e celeridade na decisão. Nessa toada, tomou como premissas a necessidade de implementação de políticas públicas de enfrentamento à alta litigiosidade tributária a fim de garantir isonomia dos contribuintes, eficiência do fisco e segurança do ordenamento jurídico, além da tão perquirida necessidade de incentivo a mudanças nos padrões de comportamento socioculturais, com vistas a incentivar o relacionamento cooperativo entre instituições judiciárias, administrações tributárias, procuradorias e contribuintes<sup>41</sup>.

Para tal, a referida resolução, logo no art. 1º institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, visando assegurar a todos o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o

---

<sup>41</sup> Resolução Nº 471 de 31/08/2022 do Conselho Nacional de Justiça.

acesso à justiça. Com isso mente, o CNJ entendeu, através do art. 2º, por dispor como diretrizes para consumação desse objetivo:

“Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com vistas à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observadas as seguintes diretrizes:

I – atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários;

II – adequada formação e treinamento de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as);

III – acompanhamento estatístico específico;

IV – transparência ativa;

V – atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada, e contribuintes;

VI – priorização de soluções consensuais em disputas tributárias;

VII – prevenção e desjudicialização de demandas tributárias.”

Observa-se, claramente, que o intuito do CNJ foi no sentido de não só criar mecanismos capazes de desafogar a máquina tributária, mas também de reduzir o grau de litigiosidade, evitando ao máximo o ajuizamento de novas demandas. Mas por que isso é tão importante?

O relatório CNJ Justiça em Números 2021 indicou a existência de 26,8 milhões de execuções fiscais em tramitação no âmbito do Poder Judiciário. Apesar de os números naturalmente causarem impacto, a situação ganha contornos ainda mais graves quando se tem em mente que, no mesmo período, existiam 77 milhões de processos em andamento. É dizer, 35% dos processos judiciais no Brasil são execuções fiscais.

Não bastasse a gravidade da estatística supracitada, que denota altíssimo grau de beligerância entre o Fisco e o contribuinte, fato que naturalmente afeta de forma extremamente prejudicial a estrutura fiscal do país, a taxa de congestionamento desses processos se encontra no patamar de 87,3%, o que significa que os processos dessa natureza aumentaram ou permaneceram estagnados em quantidade muito superior àqueles efetivamente solucionados, na proporção de quase 9 para 1.

O estudo promovido pelo CNJ ainda conta com o relatório “Doing Business 2021”, do Banco Mundial, que indica que o montante tributário discutido tanto na esfera judicial, quanto administrativa, corresponde a 73% do PIB que, no ano objeto do estudo, correspondia à aproximadamente R\$ 8,7 trilhões (oito trilhões e setecentos milhões de reais).

Outro dado estarrecedor contido no estudo é o percentual de reversão das decisões proferidas em âmbito administrativo pelo Poder Judiciário. Aproximadamente 48,2% são reformadas. Em contrapartida, ao atingirem o grau recursal, esse percentual cai drasticamente para meros 7%.

Com isso, diante da flagrante necessidade de desafogar a máquina judiciária e ressignificar os ideais que versam sobre as possibilidades autocompositivas em matéria tributária, o CNJ, com intuito de implementar a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário”, contará com a participação de todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino. Em busca desse desenvolvimento, em seu art. 5º, a resolução dispõe:

“Art. 5º Para o desenvolvimento da rede referida no art. 4º desta Resolução, caberá ao CNJ:

I – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem a cooperação entre o ambiente tributário administrativo e judicial, com o objetivo de aplicar, de modo uniforme, a legislação tributária, a observância aos precedentes em matéria tributária e a solução adequada de conflitos tributários;

II – estabelecer interlocução com as Administrações Tributárias, as Procuradorias, os Tribunais Administrativos, a Ordem dos Advogados do Brasil, as Defensorias Públicas e o Ministério Público, incentivando a concretização de protocolos institucionais para intercâmbio de informações, de provas e diligências e de ações de assistência e orientação aos contribuintes, priorizando a transparência ativa e a cooperação;

III – incentivar interlocução entre os órgãos descritos no inciso II deste artigo, por meio da celebração de protocolos institucionais entre o Poder Judiciário local e os entes federativos alocados na respectiva circunscrição, com o propósito de firmar a aderência a temas e entendimentos com os quais se vincularão;

IV – promover acompanhamento estatístico da litigiosidade tributária;

V – compilar e divulgar informações sobre ações de combate à alta litigiosidade tributária existentes no país;

VI – estimular formas de prevenção e desjudicialização de demandas tributárias;

VII – identificar boas práticas relativas ao tratamento adequado de conflitos tributários.”

Ante o exposto, compreende-se as razões pelas quais o CNJ buscou adotar medidas tão importantes no ecossistema do contencioso tributário, justamente no sentido de estimular a autocomposição em processos já ajuizados e relativos a débitos ainda discutidos na seara administrativa. Para tal, a resolução, ao realçar a necessidade de postura cooperativa entre as partes, estimular o treinamento dos operadores do Direito em matéria de autocomposição e priorizar as modalidades de resolução consensual, reforça a necessidade do pleno desenvolvimento das estruturas abarcadas e canceladas pelo Sistema Multiportas e absorvidas pelo Código de Processo Civil de 2015.

## CONCLUSÃO

Diante deste contexto, é possível concluir que, embora a utilização dos meios adequados de resolução de conflito no âmbito tributário ainda ser insuficiente, entende-se que sua utilização deve ser impulsionada, haja vista que sua utilização pode produzir resultados positivos, de modo a auxiliar não só com a celeridade e redução da quantidade de processos tributários, mas também viabilizar às partes um tratamento adequado do conflito tributário, bem como uma aproximação e redução de litigiosidade na relação entre Administração Tributária e contribuinte, o que influencia positivamente o ambiente negocial de país.

O que se viu através do presente estudo é a clara preocupação do Legislativo, com a edição de duas leis em um intervalo de dois anos sobre transação tributária e do Judiciário, com a instituição de resolução própria para instituição de métodos adequados de solução de conflitos na seara tributária, para com a situação do contencioso tributário no Brasil.

Nesse sentido, foi possível perceber que, de fato, há compatibilidade entre o Sistema Multiportas e o contencioso tributário, de modo que o ato de fomentar essas soluções alternativas é capaz de agregar grande valor ao cenário arrecadatório nacional.

Além disso, a implementação da transação tributária e demais modalidades, é capaz de reduzir a litigiosidade no âmbito tributário do país e elevar a saúde fiscal dos cofres públicos e o adimplemento em maior grandeza das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

## REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2022

INSPER. **Contencioso tributário no Brasil – Relatório 2020 – Ano de Referência 2019**. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wpcontent/uploads/2021/01/Contencioso\\_tributario\\_relatorio2020\\_vf10.pdf](https://www.insper.edu.br/wpcontent/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf). Acesso em: 15 dez. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **Manual de direito processual civil** – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

DIDIER JR, Fredie, **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CINTRA, Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo, **Manual de Mediação e Arbitragem**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e ação civil pública**. Tese de cátedra em Teoria Geral do Processo. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

THEODORO JÚNIOR, Humberto, **Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. 60ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

COELHO, Marcus Vinicius. **O Sistema de Justiça Multiportas no Novo CPC**. Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc>. Acesso em: 03 de dezembro de 2022.

Resolução 125/2010 do CNJ. Art. 1º

SANDER, Frank E. A. **Varieties of dispute processing**". **The pound conference: perspectives on justice in the future**. Ed., A. LEO LEVIN e RUSSELL R. WHEELER. Minnesota: West Publishing CO., 1979, p. 65 e ss).

Kessler, Gladys. Finkelstein, Linda J. **"The evolution of a multi-door courthouse"**. Catholic university law review. 1988, v. 37, p. 577 e ss.;

Galanter, Marc. **"The emergence of the judge as a mediator in civil cases"**. Judicature. v. 69, n. 5, fev-mar. 1986, p. 257 e ss.;

HARADA, Kiyoshi, **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2018

Resolução Nº 471 de 31/08/2022 do Conselho Nacional de Justiça.

Código de Processo Civil de 2015. **Código de Processo Civil de 2015**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em: 10 nov. 2022

Código Tributário Nacional de 1966. **Código Tributário Nacional de 1966**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) Acesso em: 10 nov. 2022