

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO - UFTM

**A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO
TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO
DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA**

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES

UBERABA/MG
2025

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES

**A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO
TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO
DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração Pública, sob a orientação do Prof. Dr. Gilberto de Araújo Pereira.

Uberaba – MG
2025

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

G978e Guimarães, Gustavo de Queiroz
A era da consensualidade na administração pública: a transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória / Gustavo de Queiroz Guimarães. -- 2025.
112 f. : il., fig., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2025
Orientador: Prof. Dr. Gilberto Pereira de Araújo

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Resolução de disputa (Direito). 4. Impostos -- Arrecadação - Brasil. I. Araújo, Gilberto Pereira de. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 35

Júlio Ferreira Gomes - Bibliotecário - CRB-6/3227

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES

**A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO
TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO
DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 05 de maio de 2025

Banca Examinadora:

Dr. Gilberto Araújo Pereira – Orientador
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Onofre Alves Batista Júnior
Universidade Federal de Minas Gerais

Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO DE ARAUJO PEREIRA, Professor do Magistério Superior**, em 05/05/2025, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Gustavo Souza Arruda, Usuário Externo**, em 08/05/2025, às 19:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Júnior, Usuário Externo**, em 27/05/2025, às 12:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufmt.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1499253** e o código CRC **81B4D052**.

Dedico este trabalho à minha esposa, cuja parceria, amor e apoio incondicionais tornaram esta jornada possível, e às minhas filhas, Lívia e Letícia, minha maior inspiração, a quem sempre buscarei transmitir o poder transformador da ciência e da educação, capazes de mudar destinos e abrir caminhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela saúde e discernimento ao longo de todo o percurso acadêmico.

À minha esposa Patrícia e às minhas filhas, Lívia e Letícia, pelo apoio e pela compreensão nos meus momentos de ausência para dedicação à pesquisa.

Aos meus pais e irmãs, por sempre confiarem na minha trajetória.

Ao meu orientador, Prof. Gilberto, pela paciência e pelas orientações imprescindíveis para a condução deste trabalho, fundamentais para o amadurecimento desta pesquisa.

Aos professores e colegas de mestrado da Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM, pela troca de ideias e experiências que contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho. Em especial, ao colega Mário Ferreira, pelas constantes dicas na condução da pesquisa.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, participaram desta etapa da minha vida e contribuíram para a construção desta pesquisa, o meu mais sincero agradecimento.

*"Somente onde há comunicação livre de coerção
pode surgir um consenso legítimo".*

Jürgen Habermas

RESUMO

A pesquisa investiga a transação tributária como instrumento de governança na Administração Pública, voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória. A questão central é compreender como esse mecanismo pode mitigar o excesso de litígios fiscais e aprimorar a arrecadação tributária, considerando a evolução na atuação da Administração Pública Tributária, na superação ao tradicional modelo puramente adversarial e impositivo, para uma abordagem mais dialógica e consensual, que favorece a historicamente conturbada relação entre Fisco e contribuintes.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, a partir da análise teórica e doutrinária e das normativas existentes acerca da transação tributária no âmbito da União, além da análise de dados empíricos, incluindo estatísticas sobre a litigiosidade fiscal e a efetividade das transações tributárias realizadas pela União entre 2020 e 2024, que dão suporte às conclusões do presente estudo.

Os resultados indicam que a transação tributária contribui significativamente para a recuperação de créditos fiscais e a redução do volume de litígios no Poder Judiciário. Isto porque, a partir de um estudo analítico dos dados oficiais obtidos, observou-se um crescimento expressivo na arrecadação por meio de transações tributárias no âmbito da União e uma correlação com a redução de processos judiciais de execução fiscal no mesmo cenário amostral, evidenciando a efetividade de tal mecanismo na gestão da litigância, na modernização da atividade de arrecadação e na promoção de um ambiente mais colaborativo entre o Estado e os contribuintes.

Conclui-se que a transação tributária, ao alinhar-se aos princípios da governança pública, contribui para a eficiência econômica da arrecadação fiscal, promove a redução de litígios judiciais e fortalece a legitimidade das decisões estatais, em um ambiente de integração da participação do cidadão, sem comprometer os princípios da administração, em especial, o da legalidade, impessoalidade e indisponibilidade do interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública; governança pública; Administração Pública consensual; consensualidade administrativa; transação tributária.

ABSTRACT

This research addresses tax settlement as a consensual form of resolving tax disputes, which still faces obstacles to its full implementation due to traditional principles that have always governed Public Administration (principle of unavailability of public assets, legality, impartiality, etc.), which were once seen as almost absolute dogmas.

Resistance to consensus in Public Administration, marked by a bureaucratic and inflexible model, has been the subject of several discussions in the literature. However, the evolution of Public Administration towards a managerial model, focused on public governance and administrative efficiency, requires a more dialogical and participatory approach in state actions, aiming to ensure a space for dialogue and democratic legitimization of decisions that affect society, promoting consensus as a guide for the resolution of tax disputes.

In this context, we will analyze tax settlements as an instrument of consensual action that has the potential to pacify conflicts, legitimize taxation and renew citizen consent, contributing to tax collection efficiency and reducing litigation, since the litigation crisis, which overburdens the Judiciary, reveals the ineffectiveness of the traditional model of tax administration (impositive and adversarial).

In this scenario, the adoption of new practices to improve tax collection and resolve tax disputes is essential, with tax settlements emerging as an instrumental measure of consensus that provides a space for dialogue and interaction between the Tax Administration and the taxpayer.

The investigation, therefore, focuses on tax settlements as a mechanism to reduce litigation and increase tax collection efficiency, within a new environment of consensus in Public Administration.

Keywords: Public Administration; public governance; consensual Public Administration; administrative consensus; tax settlements.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Caracterização do total de processos judiciais no ano de 2024.

Figura 2 - Caracterização dos processos pendentes, segundo os grandes litigantes, até 31/07/2024.

Figura 3 - Evolução da dívida ativa da União (R\$) e respectivos valores recuperados (R\$) via transação tributária, no período de 2016 a 2024.

Figura 4 - Evolução do valor total arrecadado (Bi-R\$), valor arrecadado via transação tributária (Bi-R\$) e representação percentual (%) da transação tributária, no período de 2016 a 2024.

Figura 5 - Evolução do quantitativo de processos de execução fiscal em trâmite na Justiça Federal, baixados por ano, no período de 2020 a 2024.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGU – Advocacia Geral da União

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

CTN – Código Tributário Nacional

IRS - Internal Revenue Service

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIF - Offer in Compromise

PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

RFB – Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1	15
1.2	15
1.3	17
Consensualidade	18
Arrecadação Tributária	20
Governança Pública	21
Administração Pública Tributária Consensual	22
Transação Tributária	22
Eficiência, eficácia e efetividade	23
1.4	23
1.5	26
1.6	27
1.	29
2.	29
3. PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	67
3.1. PTT Nº 1 - CARILHA EXPLICATIVA	67
3.2. PTT Nº 2 – VÍDEO INFORMATIVO	79
3.3. PTT Nº 3 – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO	80
4. CONCLUSÕES	111
5. REFERÊNCIAS	113

1. INTRODUÇÃO

A ideia de consensualidade na Administração Pública, atualmente, ainda encontra certa resistência de aceitação, diante dos seculares dogmas que sempre ditaram os contornos da tradicional atuação da Administração Pública, de cunho burocrático, formal e inflexível, arraigada à ideia de supremacia do interesse público sob a perspectiva verticalizada da imposição do Estado-administração sobre o contribuinte-administrado, havendo uma tendência de resistência às formas alternativas de solução de conflitos, dentre elas, a transação tributária (PARISI, 2016).

Assim entendida, como instrumento consensual apto a materializar uma das formas de extinção do crédito tributário (MARQUES; OLIVEIRA, 2020) e que pode ser implementada, tanto na via administrativa (prevenindo o litígio judicial), quanto na via judicial (encerrando o litígio já estabelecido).

Tal resistência, justifica-se, em parte, pela compreensão de que o princípio da indisponibilidade do patrimônio público seria barreira intransponível à realização de acordos administrativos (FARIA, 2022).

Contudo, os novos rumos da Administração Pública, que evoluiu para o modelo gerencial, com grande ênfase na promoção da governança pública, soblevam a eficiência administrativa como princípio que norteia e justifica toda a atividade do administrador público, que a exerce em nome e em benefício dos administrados e que, portanto, deve a estes assegurar um espaço de diálogo e de legitimação democrática das decisões que afetam a sociedade na qual inseridos, por meio da *“adoção de um agir administrativo dialógico, que torne possível alocar a consensualidade como matriz de entendimento”* (NAGASHIMA, 2023).

A partir desta perspectiva, a Administração Tributária tenta evoluir seu modelo de atuação tradicional, buscando dar concretude à máxima eficiência administrativa, por meio de ações, iniciativas e boas práticas alinhadas às diretrizes da governança pública, na busca pela entrega de melhores e mais eficientes resultados arrecadatórios, diante dos escassos recursos que sustentam a estrutura do Estado.

Também não é novidade a “crise de litigância” que assola a Administração Pública Brasileira e, em especial, o Poder Judiciário (onde desaguam milhares de ações judiciais questionando obrigações tributárias), a revelar que o modelo tradicional de atuação da Administração Pública (Tributária) tem se mostrado pouco eficiente do ponto de vista arrecadatório, além de fomentar a propagação de conflitos que abalam a confiança e a legitimidade das ações estatais. E, neste cenário, *“o esforço no aprimoramento da arrecadação de tributos e soluções de conflitos tributários, com novas práticas, é uma exigência que se impõe”* (TRIGUEIRO; REZENDE; GONÇALVES, 2022).

Sob as luzes deste contexto, ressaí a transação tributária como medida instrumental de consensualidade voltada à busca de uma solução concertada que põe fim a um estado de conflito entre a Administração Tributária e o contribuinte, criando um espaço de diálogo e interação, que favorece o exercício da legitimidade democrática, dá concretude à eficiência arrecadatória e à redução de litigiosidade que assola, sobretudo, o Poder Judiciário, sem descuidar do respeito ao princípio da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, que merecem uma releitura no contexto atual, pois *“a Administração Pública jamais cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência”* (MOREIRA NETO, 2003 *apud* FARIA, 2022, p.287).

Dado o exposto, a presente investigação desenvolveu-se, pois, em torno da seguinte pergunta norteadora: como a transação tributária pode contribuir para a redução da grave crise de litigiosidade que assola a administração pública (e especialmente, o Poder Judiciário) e ampliar eficiência da arrecadação tributária?

Destarte, a presente pesquisa considerou como foco a investigação da transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória, no contexto de um “novo” ambiente de consensualidade na dinâmica da Administração Pública (Tributária), que tenta superar o modelo tradicionalmente adversarial, em busca de uma atuação pautada pela consensualidade e maior participação do administrado nas ações estatais.

O objetivo geral do estudo reside em compreender e avaliar o papel da consensualidade na Administração Pública e a importância da transação tributária como instrumento voltado à redução da litigiosidade e ampliação da eficiência arrecadatória, a

partir da abordagem de objetivos específicos voltados a descrever o panorama histórico da consensualidade na Administração Pública e da transação tributária, quanto ao seu conceito, fundamentos, aplicabilidade e os requisitos para a sua implementação, analisar a transação tributária e seus possíveis confrontos com os princípios da administração, em especial quanto a indisponibilidade do interesse público, a legalidade estrita e a impessoalidade e a identificar e descrever as normativas existentes quanto à transação tributária vigentes na União, analisando as transações tributárias realizadas no nível da AGU/PGFN no período de 2020 a 2024.

1.1 OBJETIVOS

Geral:

O presente estudo tem por objetivo geral compreender e avaliar o papel da consensualidade na Administração Pública e a importância da transação tributária como instrumento voltado à redução da litigiosidade e ampliação da eficiência arrecadatória.

Específicos:

1. Descrever o panorama histórico da consensualidade na Administração Pública e da transação tributária, quanto ao seu conceito, fundamentos, aplicabilidade e os requisitos para a sua implementação;
2. Analisar a transação tributária e seus possíveis confrontos com os princípios da administração, em especial quanto a indisponibilidade do interesse público, a legalidade estrita e a impessoalidade;
3. Identificar e descrever as normativas existentes quanto à transação tributária vigentes na União e levantar, tipificar e caracterizar as transações tributárias realizadas no nível da AGU/PGFN no período de 2016 a 2024;
4. Elaborar cartilha explicativa e vídeo informativo e educativo voltado aos contribuintes.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A consensualidade na Administração Pública, particularmente na esfera tributária, emerge como um paradigma desafiador diante da tradição de rigidez e verticalidade que historicamente caracterizou a relação entre o Estado e os contribuintes.

A transição do modelo administrativo patrimonialista e burocrático para o gerencial reflete uma busca por maior eficiência e participação social nas decisões estatais, ressaltando a importância da governança pública como instrumento para promover um diálogo mais horizontal e democrático entre os atores envolvidos.

Neste contexto, a transação tributária desponta como uma ferramenta estratégica de governança, capaz de viabilizar soluções consensuais para conflitos entre a Administração Tributária e os contribuintes. No entanto, sua implementação enfrenta resistências decorrentes de paradigmas arraigados e de uma cultura administrativa ainda marcada pela centralização e inflexibilidade.

A crise de litigância que permeia a Administração Pública, notadamente no âmbito do Poder Judiciário, reflete a ineficácia do modelo tradicional de atuação da administração tributária, gerando não apenas prejuízos financeiros, mas também minando a confiança e a legitimidade das instituições estatais. Diante desse cenário, a busca por mecanismos consensuais de resolução de conflitos assume uma relevância cada vez maior.

A motivação do presente estudo assenta-se na indagação norteadora: a transação tributária, adotada como instrumento de governança pública e inserida em um novo ambiente de consensualidade, pode contribuir para a redução da litigiosidade e ampliar a eficiência arrecadatória?, bem como na constatação empírica acerca da pouca efetividade do modelo tradicional de atuação da administração pública tributária e a necessidade de intensificação de um ambiente de consensualidade na pouco pacífica relação entre contribuinte e administração-fiscal, que deve ser permeada pela ampliação da participação do cidadão, como consequência da adoção das próprias diretrizes da governança pública que preveem *“o direcionamento de ações para a busca de melhores resultados, a busca de soluções inovadoras para lidar com a limitação de recursos, a promoção da simplificação administrativa e a modernização da gestão pública”* (DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017).

Neste sentido, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de se compreender e avaliar o papel da transação tributária como instrumento de governança na Administração Pública, voltado à redução da litigiosidade e à melhoria da eficiência arrecadatória. A investigação deste tema permitirá não apenas identificar os desafios e oportunidades para intensificar a adoção de mecanismos de consensualidade na esfera administrativa-tributária, mas também fornecer subsídios para o aprimoramento da normatização das instituições que integram a Administração Tributária e da própria formulação de políticas públicas e práticas administrativas mais inclusivas e integrativas nesse campo.

Além disso, a análise dos possíveis reflexos da transação tributária, como instrumento consensual de solução de litígios, contribuirá para iniciativas governamentais que promovam a abertura dialógica, a ampliação da legitimidade democrática e a implementação de iniciativas institucionais baseadas na consensualidade, que favoreçam a solução concertada de conflitos administrativos, proporcionando um ambiente mais equilibrado e transparente na relação entre Fisco e contribuinte.

Por fim, esta pesquisa visa estimular o debate acadêmico e contribuir para o desenvolvimento de novas abordagens e soluções inovadoras no campo da Administração Pública Tributária, alinhadas aos princípios da governança e da consensualidade.

Dessa forma, investigamos em que medida a transação tributária pode contribuir em termos de ganho de eficiência na recuperação da dívida tributária e na redução da litigiosidade, favorecendo sobremaneira a promoção da justiça fiscal e a estabilização da relação, historicamente conflituosa, entre Fisco e contribuinte.

1.3 REFERENCIAL TEÓRICO

Consensualidade

A consensualidade, é entendida como mecanismo de acertamento de relações e resoluções de controvérsias (ARAGÃO, 2008) entre a Administração Pública e o Administrado.

A consenso assume diferentes sentidos, “*no sentido psicológico, é a coincidência de sentimentos; no sentido sociológico, é a coincidência de propósitos e, no sentido jurídico, é a coincidência na manifestação de vontade*” (SILVA, 1989). O sentido de consenso aqui trabalhado, será o jurídico, mais especificamente, aquele aplicável às relações entre a Administração Pública e o Administrado.

A ideia de consensualidade perpassa pela filosofia, sociologia, teoria da administração, governança pública, ciência política e direito administrativo, merecendo destaque, para fins do presente estudo, a compreensão acerca da evolução da consensualidade administrativa ao longo do tempo, e sua incidência nos modelos de atuação da administração pública (patrimonialista, burocrática e gerencial), até seu atual estágio no contexto contemporâneo, transitando pelas teorias de MAX WEBER (1922) e CHRISTOPHER HOOD (1990), emergindo na evolução dos modelos de administração pública, que será explorado a partir da contribuição BRESSER-PEREIRA (1996) na sistematização destas fases evolutivas pelas quais passou a Administração Pública.

Adotando-se o sentido jurídico de consensualidade, tal ideia de consensualidade, aplicada à Administração Pública, destaca-se duas vertentes: a de buscar ampliar o grau de legitimação das decisões que consubstanciam atos administrativos; e, a de atender ao ideal de governança (FERNANDES, 2015).

Além disso, ideia de consensualidade, a partir da “teoria do agir comunicativo”, de JÜRGEN HABERMAS (1981), compartilha princípios e objetivos fundamentais relacionados à comunicação, ao entendimento mútuo e à construção de consenso na esfera pública, considerando as diferentes perspectivas e interesses dos envolvidos para construir soluções consensuais, contexto no qual assenta-se este estudo sobre a ideia de “*esgotamento do modelo adversarial e a adoção da consensualidade como potencial caminho a ser adotado como mecanismo de aprimoramento da Administração Pública*” (NAGASHIMA, 2023).

Nessa perspectiva, a noção de consensualidade deve ser alinhada à ideia de “interesse público”, servindo aquela como instrumento de concretização deste, sabendo-se que o mais legítimo interesse público poderá ser alcançado mediante uma solução concertada, por meio da conjugação de vontades, capaz de concretizar tanto os

interesses específicos da Administração (como representante da sociedade) como os interesses individuais legítimos (BINENBOJM, 2023).

Arrecadação Tributária

A arrecadação tributária é a atividade financeira pela qual os entes tributantes (União, Estados, DF e Municípios) arrecadam tributos pagos pelos contribuintes, de acordo com as normas previstas na legislação tributária, visando prover os recursos necessários para a manutenção das atividades estatais e o bem-estar da sociedade (SABBAG, 2021).

Falar de pagar tributos (verdadeiro dever de cidadania fiscal) e consensualidade (em seu sentido jurídico: coincidência de manifestação de vontade), não implica em dizer, que o pagamento de tributos pressupõe o consentimento do contribuinte, pois se assim o fosse, ninguém (ou quase ninguém) iria pagar.

A definição de tributo é enunciada pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei Nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966): “*Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.*

Assim, o pagamento de tributos não é uma opção, mas uma imposição legal (compulsoriedade), até porque “*a receita tributária é a principal fonte de sustentação financeira estatal. É através do sistema arrecadatório que o Estado obtém a maior parte dos recursos financeiros que dão suporte não apenas à manutenção da máquina pública*” (MELLO, 2024), mas que também possibilita que o ESTADO tenha recursos para o financiamento dos objetivos sociais exortados pela Constituição Federal de 1988:

Art. 3º da CF/88: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse contexto, é relevante investigar a necessidade de desconstrução da aparente dicotomia entre “consensualidade” e “dever de pagar tributos”, tomando por base a ideia de que a criação e o desenvolvimento de métodos consensuais nas relações da Administração Pública (Fisco) com o Administrado (Contribuinte) são *“um caminho importante para a melhoria do desempenho no exercício da atividade administrativa”* (FERRAZ, 2020).

Portanto, falar em “dever de pagar tributos” e em “consensualidade”, não revela um antagonismo em si, devendo-se compreender que a atividade de arrecadação tributária deve valer-se de métodos consensuais que confirmam *“maior efetividade na recuperação dos créditos tributários, com consequente diminuição dos custos de arrecadação e aumento da eficiência da Administração Tributária”*. (NAGIB e ALECRIM, 2020).

Governança Pública

Governança Pública, não possui propriamente um conceito preciso na literatura, mas será aqui referenciada como o conjunto de ações, mecanismos, princípios e práticas voltadas ao aperfeiçoamento da atuação administrativa visando a eficiência na prestação do serviço público, em compasso com as previsões contidas no DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e estabelece seus princípios centrais, diretrizes e mecanismos para o seu exercício – a partir do que será avaliado o seu papel como instrumento para a promoção da consensualidade na Administração Pública, com foco específico na esfera tributária.

Alinhada à ideia de uma “Administração Pública Consensual” (MOREIRA NETO, 2000), a Governança Pública também é compreendida como instrumento apto ao alcance da estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento do

Estado de Direito e da sociedade civil, mediante o fomento da uma participação social (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2008) nos rumos decisórios da Administração (Tributária).

Administração Pública Tributária Consensual

Dentro dessa perspectiva e a partir da definição de Administração Pública Tributária, compreendida como estruturas de organização do Estado afetas à atividade de tributação e arrecadação (ARAÚJO, 2021, p. 2), ancorar-se-ão os fundamentos da Administração Pública Consensual, sua concepção teórica e seus fundamentos dogmáticos, frente ao surgimento de uma “Administração pública dialógica”, aberta e receptiva à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade, sinalizando um novo caminho, no qual a Administração pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2008).

Conforme esclarece ARAÚJO (2021, p.45), acerca dos apontamentos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) no relatório sobre administração tributária divulgado pela OCDE, aquela organização internacional *“ênfatisa a importância de construir uma relação de parceria com os contribuintes, criando um ambiente de confiança e ao mesmo tempo desenvolvendo serviços centrados em suas necessidades”*.

Como um dos mecanismos de concretização da “Administração Pública Consensual”, alinhada à ideia de governança pública e voltada à concretização do interesse público mediante solução concertada, dialógica e participativa, ancora-se como foco principal do nosso estudo, a transação tributária como vetor e instrumento de consecução da eficiência arrecadatória e da redução da litigiosidade.

Transação Tributária

Para fins da presente pesquisa, iremos adotar o conceito de transação tributária como *“instrumento previsto em lei pelo qual Fisco e contribuinte, mediante concessões mútuas, solucionam um litígio e conseqüentemente extinguem o crédito*

tributário” (CARVALHO, 2022, p. 17), abordando a duvidosa natureza jurídica da transação, que não é pacífica na doutrina, alguns a entendendo como espécie de “contrato fiscal” (TORRES, 2008), outros a entendendo como “ato administrativo” (BALEEIRO, 2013).

Como referência normativa para a análise de transação tributária, tem-se a sua previsão contida no artigo 171 e 156, inciso III, do CTN, cuja definição “*revela-se insuficiente para responder os questionamentos envolvidos neste instituto*” (SOUZA, 2021), partindo para a análise da normatização do instituto em âmbito federal – Lei Geral da Transação Tributária Federal, LEI Nº 13.988, DE 14 DE ABRIL DE 2020, que estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações e os devedores realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública.

Eficiência, eficácia e efetividade

Na doutrina administrativista, os termos “eficácia”, “eficiência” e “efetividade” possuem significados distintos e são frequentemente utilizados para avaliar diferentes aspectos do desempenho das organizações e das políticas públicas.

A **eficácia** está associada a “*capacidade de a administração pública atingir os resultados pretendidos com suas ações e políticas, assegurando a concretização dos objetivos previamente estabelecidos*” (CARVALHO FILHO, 2022). Já a **eficiência** refere-se à aptidão de “*se fazer as coisas da maneira certa, utilizando os recursos de forma otimizada para alcançar os melhores resultados com o menor desperdício possível*” (CHIAVENATO, 2020), ao passo que a **efetividade** refere-se à habilidade da Administração Pública em “*fazer com que suas ações e políticas atinjam, na prática, os resultados desejados e produzam um impacto positivo e concreto na sociedade*” (MELLO, 2021).

Sob esse escopo, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, apresentam-se como os principais desafios enfrentados pela Administração Pública Tributária em relação à eficiência arrecadatória. Segundo as ideias de OSBORNE e GAEBLER (1998), e suas contribuições para a “Nova Gestão Pública”, há a necessidade

de flexibilidade e inovação na administração pública, fatores fundamentais na busca de soluções mais efetivas para o enfrentamento das dificuldades da Administração Tributária.

Neste sentido, compreender a transação tributária – assim entendida como instrumento de concertação de interesses voltado à solução negociada de litígios tributários – pode contribuir para o ganho de eficiência arrecadatória, a redução da litigiosidade e o incremento do grau de legitimidade decisória dos atos da Administração Pública Tributária.

Ainda neste contexto, é relevante trazer os conceitos de **indisponibilidade do interesse público**, assim entendido como princípio fundamental do direito administrativo que revela a *"necessidade de que a aplicação dos recursos financeiros do Estado esteja subordinada à realização de finalidades públicas, de acordo com as prescrições legais e constitucionais"* (JUSTEN FILHO, 2023), da **legalidade estrita**, compreendida como princípio que impõe à Administração Pública *"o dever de agir estritamente dentro dos limites da lei, sem possibilidade de liberdade de conformação ou discricionariedade"* (DI PIETRO, 2021), assim como o **princípio da impessoalidade**, que assenta a importância de que as ações da Administração Pública *"sejam guiadas por critérios objetivos e gerais, evitando qualquer forma de favorecimento ou discriminação arbitrária"* (MELLO, 2019). Tais definições serão adotadas com vistas a ancorar a compreensão de como estes princípios, tradicionalmente invocados como empecilhos à realização da transação tributária, podem se coadunar para a concretização da transação tributária, como solução consensual que viabilize a eficiência da arrecadação, redução da litigiosidade e, ao mesmo tempo, respeite os princípios da Administração Pública.

1.4 . METODOLOGIA

O presente estudo foi desenvolvido, a partir de uma pesquisa exploratória, descritiva e de base documental, com abordagem mista, quantitativa e qualitativa (MARCONI & LAKATOS, 2010).

Na abordagem qualitativa, foi conduzida uma revisão narrativa da literatura, com adoção de uma busca híbrida (sistemática e conduzida) nas seguintes bases de dados: SCIELO, OASISBR, REDALYC, SCOPUS, WEB OF SCIENCE e PERIÓDICOS

CAPES, utilizando-se os operadores booleanos “AND” e “OR” com os seguintes descritores: “administração pública”, “governança pública”; “administração pública consensual”; “consensualidade administrativa”; “transação tributária”. Como critérios de seleção dos estudos, foram incluídos artigos, teses e dissertações, escritas em português, inglês e espanhol, selecionados na área das ciências sociais e do direito e publicados nos últimos 10 anos, de 2014 a 2024.

Após a aplicação dos critérios de seleção, os artigos foram analisados, considerando o grau de aderência à temática abordada, destacando-se os principais pontos abordados pela literatura revisada, visando identificar tendências, lacunas e discussões semelhantes ou antagônicas acerca do tema da pesquisa.

Quanto a identificação e descrição das normativas existentes sobre transação tributária no país, avaliando a evolução normativa de tal instituto e o nível de sua implementação, foi realizada uma busca do arcabouço normativo no cenário da União, excluindo-se do levantamento as normativas dos Estados, DF e Municípios, em razão do quantitativo.

Os documentos encontrados foram relacionados, organizados e descritos com vistas a conhecer o arcabouço normativo, segundo a finalidade, o âmbito de aplicação e as estratégias, a fim de compreender as linhas gerais da transação tributária, seus elementos de coincidência nas legislações pesquisadas, sua amplitude, critérios exclusão de situações específicas onde é vedada a transação (limite de valor, condição do contribuinte, natureza da dívida, etc.), bem como qual o estágio atual de aplicação, o nível de abrangência de tais acordos e os entraves ainda existentes para a maior adoção deste instituto.

Visando contextualizar o preocupante cenário do excesso de litigância existente no Brasil em relação aos conflitos tributários, foram coletados dados disponibilizados no CNJ – Conselho Nacional de Justiça (relatório “justiça em números”: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>), expondo a magnitude dos conflitos tributários submetidos ao Poder Judiciário.

Como desdobramento deste cenário, verificou-se os possíveis impactos causados à eficiência na arrecadação em decorrência do excesso de litigiosidade – que traz obstáculos à promoção da justiça fiscal e retarda a aplicação dos recursos em

políticas públicas de que necessita a população – e como a transação tributária poderia contribuir para a melhoria deste cenário.

Quanto ao levantamento, tipificação e caracterização das transações tributárias realizadas no nível da AGU, no período de 2016 a 2024, a fim de explorar a efetividade da transação tributária em termos de recuperabilidade de créditos fiscais, foi conduzido um estudo descritivo de abordagem quantitativa a partir dos dados oficiais coletados/solicitados via lei de acesso à informação (<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao>), no período, a partir do ano 2020 (quando instituída a Lei Nº 13.988/2020, que dispõe sobre a transação tributária no âmbito da União, suas autarquias e fundações), até 2024.

Como PTT - Produto Técnico Tecnológico, fruto da aplicação dos conhecimentos científicos, técnicas e expertises desenvolvidas no âmbito da pesquisa, foram elaboradas três PTT: PTT-1: Cartilha Explicativa-Transação Tributária; PTT-2: Vídeo Informativo - Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias e PTT-3: Relatório Técnico Conclusivo- Transação Tributária como Instrumento de consensualidade na arrecadação tributária:

1) PTT-1: Cartilha Explicativa-Transação Tributária: reúne as principais informações sobre a transação tributária de forma objetiva, prática e visualmente atraente, servindo como um guia rápido para os contribuintes, que foi assim sumarizada: a) APRESENTAÇÃO: explicando os objetivos da cartilha e contornos gerais sobre a transação tributária; b) SEÇÃO 1: Objetivos da Transação Tributária; c) SEÇÃO 2: Quais débitos são passíveis de transação? d) SEÇÃO 3: Quais débitos não são passíveis de transação? e) SEÇÃO 4: Direitos do contribuinte na transação tributária; f) SEÇÃO 5: Vantagens da transação tributária para o contribuinte; g) SEÇÃO 6: Transação tributária de débitos federais (como funciona?, como aderir?, benefícios específicos); h) SEÇÃO 7: Transação tributária de débitos estaduais (como funciona?, como aderir?, benefícios específicos). i) CONCLUSÃO: ressaltando a importância da regularização fiscal por meio da transação e links para maiores informações junto aos órgãos oficiais responsáveis pela negociação.

2) PTT-2: Vídeo Informativo - Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias: vídeo informativo de curta duração e linguagem acessível, para

ser veiculado nos canais institucionais do Estado (sites oficiais, redes sociais, plataformas digitais e mídias audiovisuais), em linguagem simples e didática, contendo como principais informações: a) o que é a transação tributária e seus benefícios; b) quem pode aderir e quais débitos são elegíveis; c) como fazer a adesão e onde buscar mais informações; d) quais são as vantagens de regularizar a situação fiscal por meio da negociação;

3) PTT-3: Relatório Técnico Conclusivo - Transação Tributária como Instrumento de consensualidade na arrecadação tributária: contendo uma síntese do contexto da pesquisa, a descrição da situação problema, diagnóstico e análise da questão e proposta de intervenção, com identificação de oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes.

1.5 PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS

A pesquisa desenvolvida relevou que a transação tributária emerge como um instrumento eficaz de governança pública, contribuindo significativamente para a redução da litigiosidade e ampliando a eficiência arrecadatória, hipóteses confirmadas a partir da análise dos dados oficiais coletados.

Os dados quantitativos obtidos indicam que a implementação da Lei nº 13.988/2020, que regulamentou a transação tributária no âmbito da União, produziu impactos positivos mensuráveis tanto na recuperação de créditos fiscais quanto na redução de processos judiciais. Isto porque, entre os anos de 2020 e 2024, observou-se um crescimento exponencial na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa da União por meio das transações tributárias, que em 2024 representaram mais da metade do total da dívida ativa arrecadada. Esse desempenho reflete não apenas a eficiência arrecadatória proporcionada pelo instrumento, mas também a sua capacidade de fomentar um ambiente de maior colaboração entre o Fisco e os contribuintes.

Paralelamente, a análise dos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelou uma redução consistente no volume de processos judiciais relacionados a execuções fiscais no mesmo período amostral (2020 a 2024). Embora não seja possível

atribuir diretamente a totalidade dessa redução às transações tributárias, a correlação entre o aumento das transações realizadas e o quantitativo de processo baixados aponta para a efetividade de tal instrumento na redução da litigiosidade.

A análise teórica revelou, ainda, que a transação tributária contribui para a modernização da Administração Pública, superando o tradicional modelo adversarial e impositivo, em favor de práticas consensuais e dialógicas, demonstrando que tal modelo consensual de solução de conflitos fiscais, quando pautado pela legalidade e pela impessoalidade, não apenas preserva, mas fortalece o interesse público, alinhando-o a padrões contemporâneos de eficiência e governança.

Em conclusão, os resultados obtidos evidenciam que a transação tributária se consolida como um importante marco na evolução da Administração Tributária brasileira. Para além de seu impacto na eficiência arrecadatória e na redução da litigiosidade, ela representa um avanço em direção a uma Administração Pública mais participativa, equilibrada e legitimada socialmente.

1.6 RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS

A pesquisa desenvolvida atendeu plenamente aos objetivos propostos, oferecendo contribuições teóricas e práticas que reforçam a relevância da transação tributária como instrumento de governança pública voltado à redução da litigiosidade e à ampliação da eficiência arrecadatória.

Inicialmente, ao descrever Administração Pública e suas teorias evolutivas, assim como o surgimento e o panorama histórico da consensualidade e da transação tributária na esfera pública, a pesquisa resgatou os fundamentos teóricos e normativos que embasam a evolução desse mecanismo de solução de conflitos. Nesse contexto, o conceito, os fundamentos, a aplicabilidade e os requisitos para a implementação da transação tributária também foram amplamente discutidos à luz da doutrina e da legislação vigente, permitindo compreender a natureza jurídica do instituto, sua inspiração do direito comparado, sua diferenciação com os demais instrumentos consensuais de promoção da conformidade fiscal, atingindo assim o primeiro objetivo proposto.

No que tange ao segundo objetivo, a pesquisa examinou os possíveis confrontos entre a transação tributária e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial a indisponibilidade do interesse público, a legalidade estrita e a impessoalidade. Foi possível demonstrar que a transação tributária, longe de comprometer esses princípios, oferece uma interpretação moderna e funcional que preserva a essência da legalidade e da impessoalidade, ao mesmo tempo em que promove maior eficiência e transparência. A análise destacou que a transação não implica em negociar o interesse público, mas em encontrar formas mais eficazes de concretizá-lo, em consonância com os desafios e demandas contemporâneas da Administração Tributária.

O terceiro objetivo foi alcançado por meio da identificação e descrição das normativas vigentes sobre a transação tributária no âmbito da União, com destaque para a Lei nº 13.988/2020. Além disso, o levantamento das transações tributárias realizadas pela AGU/PGFN, especialmente no período de 2020 a 2024, trouxe elementos quantitativos de alta significância para a pesquisa. Os dados analisados demonstraram o impacto positivo das transações tributárias tanto na recuperação de créditos fiscais quanto na redução da litigiosidade, reforçando a eficácia prática do instrumento e sua aderência às diretrizes de governança pública.

Por fim, como derradeiro objetivo, a pesquisa culminou na elaboração dos seguintes produtos técnicos tecnológicos – PTT's: cartilha explicativa, vídeo informativo e relatório técnico. Tais produtos foram desenvolvidos com o intuito de disseminar o conhecimento sobre a transação tributária, esclarecer dúvidas frequentes e fomentar o uso desse mecanismo como uma alternativa viável e eficiente para a regularização fiscal. Assim, a pesquisa não apenas atende ao objetivo acadêmico de aprofundar a compreensão sobre o tema, mas também cumpre uma função social, ao promover a educação fiscal e fortalecer a interação entre o Fisco e os contribuintes.

Tem-se, pois, que a presente pesquisa alcançou integralmente os objetivos traçados, com significativa contribuição científica no avanço do conhecimento sobre a transação tributária e seu papel estratégico na Administração Pública contemporânea.

1 ESCOLHA DA REVISTA

A escolha de submeter este artigo à Revista Observatorio de La Economía Latinoamericana (OLEL) fundamenta-se na plena aderência do tema à linha editorial do periódico, com forte abordagem nas áreas de Administração Pública, Direito e Economia. O estudo sobre a transação tributária como instrumento de governança pública, voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória, dialoga diretamente com essas áreas, oferecendo uma análise interdisciplinar que integra conceitos jurídicos, administrativos e econômicos, alinhando-se perfeitamente ao escopo da revista.

A revista é reconhecida pela qualidade de suas publicações, possuindo classificação QUALIS CAPES de estrato A4, o que atesta sua relevância no meio acadêmico e sua contribuição significativa para o avanço do conhecimento. Além disso, o periódico conta com um robusto sistema de indexação, estando presente em bases científicas internacionais como Latindex, IDEAS, EconPapers, Dialnet, Miar, Índices CSIC e Plataforma Sucupira, o que garante ampla visibilidade e alcance global aos artigos publicados.

Outro aspecto relevante é o impacto das publicações da OLEL no meio acadêmico, refletido nos índices de citação do Google Acadêmico. Os artigos publicados na revista já foram citados mais de 10.732 vezes, resultando em um Índice H = 42 e um Índice i10 = 263, números que evidenciam a alta relevância e influência do periódico nas áreas em que atua. Além disso, a revista possui um Índice H5 = 17 e um Índice H5 mediano = 26, indicadores que reforçam a qualidade e a continuidade do impacto de suas publicações.

Dessa forma, a escolha pela publicação na Observatorio de La Economía Latinoamericana (OLEL) justifica-se não apenas pela compatibilidade temática, mas também pelo elevado prestígio acadêmico do periódico, que assegura que este estudo alcance a comunidade científica e contribua significativamente para os debates acadêmicos.

2 ARTIGO PUBLICADO

Guimarães, G. de Q., & Pereira, G. de A. (2025). A era da consensualidade na administração pública: a transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, 23(2), e9038. <https://doi.org/10.55905/oelv23n2-098>. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9038>.

A Era da Consensualidade na Administração Pública: A Transação Tributária como Instrumento de Governança Voltado à Redução da Litigiosidade e à Eficiência Arrecadatória

The Era of Consensuality in Public Administration: Tax Transaction as a Governance Instrument Aimed at Reducing Litigation and Enhancing Revenue Efficiency

La Era de la Consensualidad en la Administración Pública: La Transacción Tributaria como Instrumento de Gobernanza Orientado a la Reducción de la Litigiosidad y a la Eficiencia Recaudatoria

Gustavo de Queiroz Guimarães

Especialista em Direito Tributário

Instituição: Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Endereço: Uberaba, Minas Gerais, Brasil.

E-mail: gustavoguimaraesjp@hotmail.com

Gilberto de Araújo Pereira

Doutor em Estatística

Instituição: Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Endereço: Uberaba, Minas Gerais, Brasil

E-mail: gilberto.pereira@uftm.edu.br

RESUMO

O presente artigo aborda a transação tributária como instrumento de governança pública voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória, dentro de um modelo de administração pública direcionada à atuação consensual, dialógica e participativa. O objetivo central é avaliar em que medida a transação tributária pode contribuir para a redução da litigiosidade e o aumento da eficiência arrecadatória, promovendo a pacificação de conflitos, potencializando a arrecadação e propiciando um ambiente mais participativo e equilibrado na historicamente conflituosa relação entre a Administração Tributária e os contribuintes. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, com abordagem mista. Abordagem qualitativa, a partir de uma pesquisa documental de revisão narrativa da literatura, com a adoção de uma busca híbrida (sistemática e conduzida), cujos critérios de seleção dos estudos incluem artigos, teses e dissertações, escritas em português, inglês e espanhol, selecionados na área das ciências sociais e do direito e publicados no período de 2014 a 2024. A abordagem quantitativa, a partir da análise de

dados numéricos obtidos de fontes oficiais, como portal de acesso a informação e “justiça em números” (CNJ). Tem-se como pressuposto deste estudo, que a transação tributária contribui para a eficiência na recuperação de créditos fiscais e para a redução da litigiosidade. Conclui-se que a adoção da transação tributária, alinhada aos princípios da governança pública, para além da eficiência arrecadatória e redução da litigiosidade, tem o potencial de transformar a relação Estado-contribuinte, fortalecendo a legitimidade das instituições e promovendo um ambiente de maior equilíbrio e transparência nas relações tributárias, sem malferir os princípios da Administração Pública, em especial, o da indisponibilidade do interesse público, da legalidade e da impessoalidade.

Palavras-chave: Administração Pública; governança pública; Administração Pública consensual; consensualidade administrativa; transação tributária.

ABSTRACT

This article addresses tax settlement as a public governance instrument aimed at reducing litigation and increasing tax collection efficiency, within a public administration model focused on consensual, dialogic and participatory action. The main objective is to assess to what extent tax settlement can contribute to reducing litigation and increasing tax collection efficiency, promoting the pacification of conflicts, enhancing tax collection and providing a more participatory and balanced environment in the historically conflictual relationship between the Tax Administration and taxpayers. This is an exploratory and descriptive study, with a mixed approach. Qualitative approach, based on a documentary research of narrative literature review, with the adoption of a hybrid search (systematic and conducted), whose study selection criteria include articles, theses and dissertations, written in Portuguese, English and Spanish, selected in the area of social sciences and law and published in the period from 2014 to 2024. Quantitative approach, based on the analysis of numerical data obtained from official sources, such as information access portal and “justice in numbers” (CNJ). The premise of this study is that the tax transaction contributes to the efficiency in the recovery of tax credits and to the reduction of litigation. It is concluded that the adoption of the tax transaction, aligned with the principles of public governance, in addition to collection efficiency and reduction of litigation, has the potential to transform the State-taxpayer relationship, strengthening the legitimacy of institutions and promoting an environment of greater balance and transparency in tax relations, without harming the principles of Public Administration, in particular, the unavailability of the public interest, legality and impartiality.

Keywords: Public Administration; public governance; Consensual Public Administration; administrative consensuality; tax transaction.

RESUMEN

Este artículo aborda la transacción tributaria como un instrumento de gobernanza pública destinado a reducir la litigiosidad y la eficiencia recaudatoria, dentro de un modelo de administración pública orientado a la acción consensuada, dialógica y participativa. El objetivo central es evaluar en qué medida la transacción tributaria puede contribuir a reducir los litigios y aumentar la eficiencia recaudatoria, promover la pacificación de los conflictos, mejorar la recaudación tributaria y brindar un ambiente más participativo y

equilibrado en la relación históricamente conflictiva entre la Administración Tributaria y los contribuyentes. . Se trata de un estudio exploratorio y descriptivo, con enfoque mixto. Enfoque cualitativo, basado en una investigación documental y revisión narrativa de la literatura, con la adopción de una búsqueda híbrida (sistemática y realizada), cuyos criterios de selección de estudios incluyen artículos, tesis y disertaciones, escritas en portugués, inglés y español, seleccionadas en el área de ciencias sociales y derecho y publicadas entre 2014 y 2024. El enfoque cuantitativo, basado en el análisis de datos numéricos obtenidos de fuentes oficiales, como un portal de acceso a información y “justicia en números” (CNJ). El supuesto de este estudio es que la transacción tributaria contribuye a la eficiencia en la recuperación de créditos tributarios y a la reducción de litigios. Se concluye que la adopción de transacciones tributarias, alineadas con los principios de la gobernanza pública, además de eficiencia recaudatoria y reducción de litigios, tiene el potencial de transformar la relación Estado-contribuyente, fortaleciendo la legitimidad de las instituciones y promoviendo un ambiente de mayor equilibrio. y transparencia en las relaciones tributarias, sin lesionar los principios de la Administración Pública, en particular, la indisponibilidad del interés público, la legalidad y la impersonalidad.

Palabras clave: Administración Pública; gobernanza pública; Administración Pública Consensuada; consensualidad administrativa; transacción fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de consensualidade na Administração Pública, atualmente, ainda encontra certa resistência de aceitação, diante dos seculares dogmas que sempre ditaram os contornos da tradicional atuação da Administração Pública, de cunho burocrático, formal e inflexível, arraigada à ideia de supremacia do interesse público sob a perspectiva verticalizada da imposição do Estado-administração sobre o contribuinte-administrado, havendo uma tendência de resistência às formas alternativas de solução de conflitos, dentre elas, a transação tributária (PARISI, 2016). Assim entendida, como instrumento consensual apto a materializar uma das formas de extinção do crédito tributário (MARQUES; OLIVEIRA, 2020) e que pode ser implementada, tanto na via administrativa (prevenindo o litígio judicial), quanto na via judicial (encerrando o litígio já estabelecido).

Tal resistência, justifica-se, em parte, pela compreensão de que o princípio da indisponibilidade do patrimônio público seria barreira intransponível à realização de acordos administrativos (FARIA, 2022). Contudo, os novos rumos da Administração Pública, que evoluiu para o modelo gerencial, com grande ênfase na promoção da governança pública, sobrelevam a eficiência administrativa como princípio que norteia e

justifica toda a atividade do administrador público, que a exerce em nome e em benefício dos administrados e que, portanto, deve a estes assegurar um espaço de diálogo e de legitimação democrática das decisões que afetam a sociedade na qual inseridos, por meio da *“adoção de um agir administrativo dialógico, que torne possível alocar a consensualidade como matriz de entendimento”* (NAGASHIMA, 2023).

A partir desta perspectiva, a Administração Tributária tenta evoluir seu modelo de atuação tradicional, buscando dar concretude à máxima eficiência administrativa, por meio de ações, iniciativas e boas práticas alinhadas às diretrizes da governança pública, na busca pela entrega de melhores e mais eficientes resultados arrecadatórios, diante dos escassos recursos que sustentam a estrutura do Estado.

Também não é novidade a “crise de litigância” que assola a Administração Pública Brasileira e, em especial, o Poder Judiciário (onde desaguam milhares de ações judiciais questionando obrigações tributárias), a revelar que o modelo tradicional de atuação da Administração Pública (Tributária) tem se mostrado pouco eficiente do ponto de vista arrecadatório, além de fomentar a propagação de conflitos que abalam a confiança e a legitimidade das ações estatais. E, neste cenário, *“o esforço no aprimoramento da arrecadação de tributos e soluções de conflitos tributários, com novas práticas, é uma exigência que se impõe”* (TRIGUEIR; REZENDE; GONÇALVES, 2022).

Sob as luzes deste contexto, ressaí a transação tributária como medida instrumental de consensualidade voltada à busca de uma solução concertada que põe fim a um estado de conflito entre a Administração Tributária e o contribuinte, criando um espaço de diálogo e interação, que favorece o exercício da legitimidade democrática, dá concretude à eficiência arrecadatória e à redução de litigiosidade que assola, sobretudo, o Poder Judiciário, sem descuidar do respeito ao princípio da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, que merecem uma releitura no contexto atual, pois *“a Administração Pública jamais cogita de negociar o interesse público, mas, sim, de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência”* (MOREIRA NETO, 2003 *apud* FARIA, 2022, p.287).

Dado o exposto, a presente investigação desenvolve-se, pois, em torno da seguinte pergunta norteadora: como a transação tributária pode contribuir para a redução da grave crise de litigiosidade que assola a administração pública (e especialmente, o

Poder Judiciário) e ampliar eficiência da arrecadação tributária?

Destarte, a presente pesquisa terá como foco a investigação da transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória, no contexto de um “novo” ambiente de consensualidade na dinâmica da Administração Pública (Tributária), que tenta superar o modelo tradicionalmente adversarial, em busca de uma atuação pautada pela consensualidade e maior participação do administrado nas ações estatais.

O objetivo geral do estudo reside em compreender e avaliar o papel da consensualidade na Administração Pública e a importância da transação tributária como instrumento voltado à redução da litigiosidade e ampliação da eficiência arrecadatória, a partir da abordagem de objetivos específicos voltados a descrever o panorama histórico da consensualidade na Administração Pública e da transação tributária, quanto ao seu conceito, fundamentos, aplicabilidade e os requisitos para a sua implementação, analisar a transação tributária e seus possíveis confrontos com os princípios da administração, em especial quanto a indisponibilidade do interesse público, a legalidade estrita e a impessoalidade e a identificar e descrever as normativas existentes quanto à transação tributária vigentes na União, analisando as transações tributárias realizadas no nível da AGU/PGFN no período de 2020 a 2024.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Consensualidade

A consenso assume diferentes sentidos, *“no sentido psicológico, é a coincidência de sentimentos; no sentido sociológico, é a coincidência de propósitos e, no sentido jurídico, é a coincidência na manifestação de vontade”* (SILVA, 1989). O sentido de consenso aqui trabalhado, será o jurídico, mais especificamente, aquele aplicável às relações entre a Administração Pública e o Administrado, consistente em mecanismo de solução de controvérsias, mediante *“conjugação de vontades, capaz de concretizar tanto os interesses específicos da Administração (como representante da sociedade) como os interesses individuais legítimos”* (BINENBOJM, 2023, p. 17).

Além disso, a ideia de consensualidade, a partir da “teoria do agir comunicativo”,

de JÜRGEN HABERMAS (1981), compartilha princípios e objetivos fundamentais relacionados à comunicação, ao entendimento mútuo e à construção de consenso na esfera pública, considerando as diferentes perspectivas e interesses dos envolvidos para construir soluções consensuais, contexto no qual assenta-se este estudo sobre a ideia de *“esgotamento do modelo adversarial e a adoção da consensualidade como potencial caminho a ser adotado como mecanismo de aprimoramento da Administração Pública”* (NAGASHIMA, 2023).

Arrecadação Tributária

A arrecadação tributária é a atividade financeira pela qual os entes tributantes (União, Estados, DF e Municípios) arrecadam tributos pagos pelos contribuintes, de acordo com as normas previstas na legislação tributária, visando prover os recursos necessários para a manutenção das atividades estatais e o bem-estar da sociedade (SABBAG, 2021). A receita tributária proveniente da arrecadação é a principal fonte de sustentação financeira estatal, por meio da qual que o Estado obtém a maior parte dos recursos financeiros que dão suporte à manutenção da máquina pública (MELLO, 2021) e que também possibilita que o ESTADO tenha recursos para o financiamento dos objetivos sociais exortados pela Constituição Federal de 1988, mediante implementação de políticas públicas de interesse social.

Nesse contexto, é relevante investigar a necessidade de desconstrução da aparente dicotomia entre “consensualidade” e “dever de pagar tributos”, conceitos que não revelam um antagonismo em si, devendo-se compreender que a atividade de arrecadação tributária deve valer-se de métodos consensuais que confirmam *“maior efetividade na recuperação dos créditos tributários, com consequente diminuição dos custos de arrecadação e aumento da eficiência da Administração Tributária”*. (NAGIB; ALECRIM, 2020).

Governança Pública

Governança Pública, não possui propriamente um conceito preciso na literatura, mas será aqui referenciada como o conjunto de ações, mecanismos, princípios e práticas voltadas ao aperfeiçoamento da atuação administrativa, visando a eficiência na prestação

do serviço público, em compasso com as previsões contidas no DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e estabelece seus princípios centrais, diretrizes e mecanismos para o seu exercício – a partir do que será avaliado o seu papel como instrumento para a promoção da consensualidade na Administração Pública, com foco específico na esfera tributária. E, alinhada à ideia de uma “Administração Pública Consensual” (MOREIRA NETO, 2024), a Governança Pública também será compreendida como instrumento apto ao alcance da estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento do Estado de Direito e da sociedade civil, mediante o fomento da uma participação social (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008) nos rumos decisórios da Administração (Tributária).

Transação Tributária

Para fins da presente pesquisa, iremos adotar o conceito de transação tributária como *“instrumento previsto em lei pelo qual Fisco e contribuinte, mediante concessões mútuas, solucionam um litígio e conseqüentemente extinguem o crédito tributário”* (CARVALHO, 2022, p. 17), abordando a duvidosa natureza jurídica da transação, que não é pacífica na doutrina, alguns a entendendo como espécie de “contrato fiscal” (TORRES, 2008), outros a entendendo como “ato administrativo” (BALEEIRO, 2013).

Como referência normativa para a análise de transação tributária, tem-se a sua previsão contida no artigo 171 e 156, inciso III, do CTN, cuja definição *“revela-se insuficiente para responder os questionamentos envolvidos neste instituto”* (SOUZA, 2021).

Eficiência, eficácia e efetividade

Na doutrina administrativista, os termos “eficácia”, “eficiência” e “efetividade” possuem significados distintos e são frequentemente utilizados para avaliar diferentes aspectos do desempenho das organizações e das políticas públicas.

A **eficácia** está associada a capacidade de a administração pública atingir os resultados pretendidos com suas ações e políticas, assegurando a concretização dos objetivos previamente estabelecidos (CARVALHO FILHO, 2022). Já a **eficiência** refere-

se à aptidão de se fazer as coisas da maneira certa, otimizado a utilização dos recursos de forma a alcançar os melhores resultados possíveis (CHIAVENATO, 2020), ao passo que a **efetividade**, refere-se à habilidade da Administração Pública em fazer com que suas ações e políticas atinjam, na prática, os resultados desejados e produzam um impacto positivo e concreto na sociedade (MELLO, 2021).

Sob esse escopo, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, apresentam-se como os principais desafios enfrentados pela Administração Pública Tributária na seara arrecadatória.

3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, com abordagem mista (quantitativo e qualitativo).

Na abordagem qualitativa, foi conduzida uma revisão narrativa da literatura, com adoção de uma busca híbrida (sistemática e conduzida) nas seguintes bases de dados: SCIELO, [OASISBR](#), [REDALYC](#), SCOPUS, WEB OF SCIENCE e PERIÓDICOS CAPES, utilizando-se os operadores booleanos *AND* e *OR* com os seguintes descritores: "Administração Pública", "governança pública"; "Administração Pública consensual"; "consensualidade administrativa"; "transação tributária". Como critérios de seleção dos estudos, foram incluídos artigos, teses e dissertações, escritas em português, inglês e espanhol, selecionados na área das ciências sociais e do direito e publicados nos últimos 10 anos, de 2014 a 2024. Tais estudos foram analisados, considerando o grau de aderência à temática abordada, destacando-se os principais pontos abordados pela literatura revisada, visando identificar tendências, lacunas e discussões semelhantes ou antagônicas acerca do tema da pesquisa.

A fim de explorar a efetividade da transação tributária em termos de recuperabilidade de créditos fiscais, foi conduzido um estudo descritivo de abordagem quantitativa a partir dos dados oficiais coletados/solicitados via lei de acesso à informação (<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao>), no período, a partir do ano 2020 (quando instituída a Lei Nº 13.988/2020, que dispõe sobre a transação tributária no âmbito da União, suas autarquias e fundações), até 2024.

Ainda, visando contextualizar o preocupante cenário do excesso de litigância existente no Brasil em relação aos conflitos tributários, foram coletados dados disponibilizados no CNJ – Conselho Nacional de Justiça (relatório “justiça em números”: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>), que expõem a magnitude dos conflitos tributários submetidos ao Poder Judiciário. Tais dados também foram utilizados para avaliar o reflexo das transações tributárias na redução de litigiosidade no âmbito judicial, adotando-se igual espaço amostral (2020 a 2024).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS TEORIAS EVOLUTIVAS: MODELOS PATRIMONIALISTA, BUROCRÁTICO E GERENCIAL E SURGIMENTO DA CONSENSUALIDADE NA ESFERA PÚBLICA

A administração pública no Brasil passou por grandes mudanças ao longo do tempo, refletindo as transformações no modo como o Estado, o governo e a sociedade se relacionam. Essas mudanças não aconteceram de forma contínua, mas sim como respostas a diferentes momentos políticos, econômicos e sociais, que forçaram o Estado a reorganizar sua estrutura e métodos de gestão. Segundo BRESSER-PEREIRA (1996), essas mudanças podem ser divididas em três fases principais: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, cada uma com seus próprios desafios e características. Tais mudanças refletem a busca contínua por eficiência, transparência e justiça nas relações entre o Estado e os cidadãos. Compreender essas três fases é fundamental para entender como o Estado brasileiro se modernizou ao longo do tempo e os desafios que ainda existem para garantir serviços públicos mais eficientes, controlados e justos.

O **modelo patrimonialista** predominou no Brasil desde os tempos coloniais até o início do século XX. Nesse período, a linha entre o que era público e o que era privado era muito tênue. Governantes e a elite tratavam os recursos do Estado como se fossem seus, como uma extensão de suas próprias propriedades, a ocupação de cargos públicos se dava por laços familiares, favores ou alianças políticas, sem muita preocupação com mérito ou qualificação e o patrimônio do Estado era visto como uma extensão do

patrimônio privado do governante. No Brasil, esse modelo foi particularmente forte durante o período monárquico e nas primeiras décadas da República, alimentando práticas como o "coronelismo" e o clientelismo. O Estado era basicamente uma ferramenta de poder nas mãos de uma elite, o que resultava em altos níveis de corrupção e ineficiência, já que os interesses pessoais frequentemente vinham antes do bem comum. Nessa fase, o Estado era frágil e desorganizado, sem a estrutura necessária para atender às necessidades da população (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O **modelo burocrático**, por sua vez, surge no Brasil durante o governo Vargas, como uma tentativa de resolver os problemas do patrimonialismo. Inspirado nos conceitos do sociólogo Max Weber, a burocracia se baseia na racionalidade, impessoalidade, hierarquia e na profissionalização do serviço público através do mérito. O foco era garantir que o Estado funcionasse de forma eficiente, previsível e dentro da lei, afastando as práticas patrimonialistas. A transição do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, impulsionada por Max Weber, visou combater esses abusos observados no modelo anterior (patrimonialista), estabelecendo a impessoalidade, a profissionalização e a racionalidade como elementos centrais da administração pública moderna, separando a política da administração (SECCL, 2009).

No contexto da globalização, a crise do modelo tradicional de organização estatal intervencionista trouxe propostas de reforma e modernização administrativa (FERRAZ, 2020). Na década de 1990, com as reformas conduzidas por BRESSER-PEREIRA durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil começou a adotar o **modelo gerencial**, que foi influenciado pela Nova Gestão Pública (NGP), desenvolvida por Christopher Hood. Esse modelo visava superar as limitações do sistema burocrático e foi focando na eficiência, flexibilidade e resultados, com base em práticas do setor privado. Tal modelo emergiu em países como os Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, tendo como pano de fundo o restabelecimento da primazia dos princípios gerenciais (baseados em conceitos modernos da administração do setor privado) em comparação ao modelo burocrático (FERRAZ, 2020), cuja inflexibilidade não foi capaz de acompanhar as mudanças políticas, culturais, econômicas e sociais da sociedade contemporânea.

Assim, o modelo gerencial enfatiza a eficiência e a redução de custos, promovendo uma administração pública que seja capaz de fazer "mais com menos". Isso implica em *“flexibilização das hierarquias, a substituição do controle por procedimentos pelo controle por resultados, e a descentralização da administração, com maior autonomia para gestores públicos”* (SPINA, 2021).

Traçadas tais brevíssimas premissas teóricas da evolução da Administração Pública, convém anotar que, conforme consabido, ao longo da história, a relação entre Administração Pública e administrado frequentemente esteve marcada pela imposição e hierarquia daqueles sobre estes. Contudo, ao longo do tempo, esse panorama vem sendo substituído por uma atuação menos impositiva, mais consensual e, portanto, mais horizontalizada, franqueando a participação do cidadão nos espaços decisórios.

A busca de novas formas de solução de conflitos – em contraposição aos tradicionais antagonismo e autoritarismo do Estado/Administrador – mostrou-se como necessária, inaugurando uma nova era de relacionamento entre a administração Pública e os cidadãos (VALENTE, 2016). A consensualidade assume um novo status no âmbito administrativo, regida pela busca por maior eficiência administrativa, ao passo em que também assegura a participação dos administrados na formação das decisões que os afetam diretamente (MEIRELLES, 2023).

Segundo destaca OLIVEIRA (2005, p. 569 *apud* VALENTE, 2016, p. 199), a expansão do consensualismo na Administração Pública *“provoca uma mudança de eixo do Direito Administrativo, que passa a ser orientado pela lógica da autoridade continuamente permeada e temperada pela lógica do consenso”*.

A ideia de consensualidade, contudo, deita raízes nas relações privadas (esfera civil) e apenas mais recentemente perpassou para a esfera pública (esferas penal e administrativa). Após as reformas administrativas da década de 1990 a administração pública passou a se inspirar em práticas do setor privado. O Estado percebeu que impor normas de maneira unilateral criava um distanciamento com os cidadãos, comprometendo a eficácia e a legitimidade das políticas públicas.

Nos últimos anos, o conceito de consensualidade tem se destacado no cenário da administração pública brasileira, resultado das mudanças na governança pública e de reformas estruturais que buscam tornar o Estado mais eficiente e democrático.