

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).

O consensualismo, portanto, representa uma ruptura com o antigo modelo de administração pública, caracterizado por decisões autoritárias e unilaterais. O novo paradigma que surge é baseado no diálogo e na participação, onde Estado e cidadãos colaboram na busca por soluções. Segundo FERNANDES (2015), a população passou a demandar *“por serviços públicos de alta qualidade, Administração Pública desburocratizada e infraestrutura edificada velozmente em nível técnico consentâneo com as suas necessidades”*, superando o modelo baseado na superioridade do Estado perante os cidadãos.

Assim, se por um lado, a consensualidade supera o tradicional paradigma da imperatividade, da unilateralidade e da verticalidade das decisões estatais que marcavam a relação entre a Administração e o administrado, revelando um mecanismo essencial para a ampliação da democratização de decisões estatais, mais legítimas e participativas, por outro lado, atua como vetor de consecução das diretrizes da Governança Pública, que orientam as mais modernas práticas administrativas, baseadas na promoção da eficiência administrativa, da transparência e a redução da litigiosidade, fortalecendo a relação de confiança entre o Estado e os cidadãos.

Segundo MOREIRA NETO (2024), a administração pública deve atuar como uma mediadora dos interesses sociais, destacando a importância do diálogo e da negociação no direito administrativo moderno e salientando que a atuação consensual está diretamente relacionada à democratização do processo decisório e à legitimação das ações do Estado.

Em feliz passagem, JUSTEN FILHO (*apud* VALENTE, 2016, p. 195), destaca que *“a legitimidade e a validade dos atos estatais não dependem da participação efetiva e real de cada cidadão. Mas somente haverá legitimidade e a validade quando a disciplina jurídica não excluir essa participação”*.

Enfim, quando mais a Administração Pública busca maneiras de garantir maior participação democrática, ampliando as oportunidades para que as necessidades e interesses da sociedade sejam ouvidos e considerados, maior é o grau de legitimidade que emana da decisão administrativa. Isto porque, a confiança nas instituições públicas cresce quando o cidadão percebe que o governo está comprometido com o bem coletivo, agindo de maneira transparente, eficiente e acessível. Neste sentido, SUNDVELD (2020) destaca a importância de um processo decisório inclusivo e participativo para garantir a legitimidade das políticas públicas, defendendo que a administração consensual pode evitar conflitos e aumentar a adesão dos administrados às decisões do Estado.

#### **4.2. GOVERNANÇA PÚBLICA: definição, princípios, diretrizes e instrumentos de concretização**

A Governança Pública, embora não tenha um conceito definido de forma precisa na literatura, pode ser entendida aqui como um conjunto de ações, mecanismos, princípios e práticas destinadas a aprimorar a eficiência da administração pública (BRASIL, DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017). A partir desse entendimento, podemos compreender a governança como instrumento voltado ao aprimoramento da atuação da Administração Pública, que privilegia a busca de resultados mais eficientes.

São pilares fundamental da governança pública a transparência, a participação e controle social. Para que as decisões do Estado sejam legitimamente aceitas pela sociedade, é imprescindível que os processos sejam transparentes e que o poder público seja capaz de justificar suas escolhas e resultados, de modo que a consensualidade também fortalece essa diretriz ao promover um processo decisório mais aberto e colaborativo (SUNDVELD, 2020).

A busca por soluções inovadoras e a modernização da gestão pública e das práticas administrativas também são diretrizes da Governança Pública (BRASIL, Decreto 9.203/2017) e, nesse contexto, a consensualidade desponta como mecanismo apto ao atingimento das diretrizes da governança pública, voltadas para uma gestão mais moderna e eficiente, agregando valor público – respostas efetivas e úteis às

necessidades ou às demandas de interesse público –, confiabilidade e transparência às decisões públicas.

Releva mencionar, outrossim, que a consensualidade é voltada ao direcionamento de ações para a busca de melhores e mais efetivos resultados, sendo uma de suas diretrizes *“manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”* (BRASIL, Decreto 9.203/2017).

O diálogo, pois, ganha assento na nova ordem administrativa, que busca, quando possível, soluções concertadas que concretizem o ideal de interesse público, propiciando participação do administrado como destinatário final do serviço público.

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; SCHWANKA, 2008) nos rumos decisórios da Administração.

O ideal de transparência, por sua vez, tem reformulado o agir da Administração Pública, marcada por uma crescente preocupação com a responsabilização (*accountability*) e a prestação de contas de suas ações. Esse movimento é uma resposta à crescente demanda por mais transparência, eficiência e controle na gestão pública, visando não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também a sua legitimidade e a confiança do cidadão nas instituições públicas. Ao disponibilizar informações claras e acessíveis sobre suas ações e decisões, a Administração Pública facilita o controle social e promove um ambiente propício ao diálogo (NAGASHIMA, 2023).

A *accountability*, um dos princípios da governança pública, pode ser entendida como a responsabilidade que o poder público tem de prestar contas de suas ações e de ser avaliado pela sociedade. Isto é, a administração pública contemporânea precisa ir além do mero cumprimento de normas e ser capaz de entregar resultados concretos, que melhorem a vida dos cidadãos, sempre de forma ética, eficiente e transparente. O caminho da *accountability* fortalece o Estado e cria um ambiente de confiança mútua

entre o poder público e a sociedade, essencial para o bom funcionamento de uma democracia moderna (NAGASHIMA, 2023).

Dentro desse novo paradigma de atuação da administração pública, outro princípio da Governança Pública ganha relevo, qual seja, o princípio da capacidade de resposta (*responsiveness*), que se refere à aptidão das instituições públicas de responderem de forma eficiente e eficaz às necessidades da sociedade. O princípio da capacidade de resposta depende, portanto, diretamente do princípio da participação (TCU, 2020).

Entende-se que, “*para melhorar a capacidade de resposta do setor público, há que se focar na satisfação das expectativas das pessoas em termos de qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos prestados*” (TCU, 2020). Nesse contexto, a participação social nas decisões públicas potencializa a capacidade de resposta da Administração Pública às demandas da sociedade, fortalecendo a legitimidade das ações governamentais e garantindo que as políticas públicas sejam mais assertivas.

#### **4.3. A SUPERAÇÃO DO MODELO ADVERSARIAL: as novas diretrizes da Administração consensual e dialógica e a necessidade de enfrentamento da litigiosidade epidêmica**

O modelo adversarial de atuação da Administração Pública é caracterizado por relações hierárquicas rígidas e pouca abertura ao diálogo, onde as decisões são tomadas de forma centralizada e impositiva. Esse modelo tem se mostrado inadequado para lidar com a complexidade dos desafios atuais. Segundo entendimento de BORGES (2022, p. 2) “*o modelo de Administração impositiva vem sendo cada vez mais substituído pela noção de direito à boa Administração, aqui tomada no sentido de boa governança por parte dos entes estatais*”. O Estado, ao invés de tomar decisões puramente unilaterais (de forma verticalizada), utilizando-se do ato administrativo de cunho impositivo, cria incentivos ou atrativos para que os cidadãos se interessem pelo debate de questões de interesse comum, as quais deverão ser solvidas mediante interlocução.

Na busca pela promoção da máxima eficiência na realização do melhor interesse público a ser concretizado, “*a Administração deve despir-se de sua potestade para buscar consensos; deve reconhecer que a lógica da autoridade nem sempre é o meio*

*mais eficiente de apuração do interesse público*" (BINENBOJM, 2020). Dessa forma, a atuação consensual, na atual dinâmica das relações administrativas, tem se mostrado o caminho mais eficiente na promoção do interesse público, ideal que nem sempre o modelo adversarial – fundado na ideia de ambiguidade de interesses supostamente "inconciliáveis" – foi capaz de concretizar.

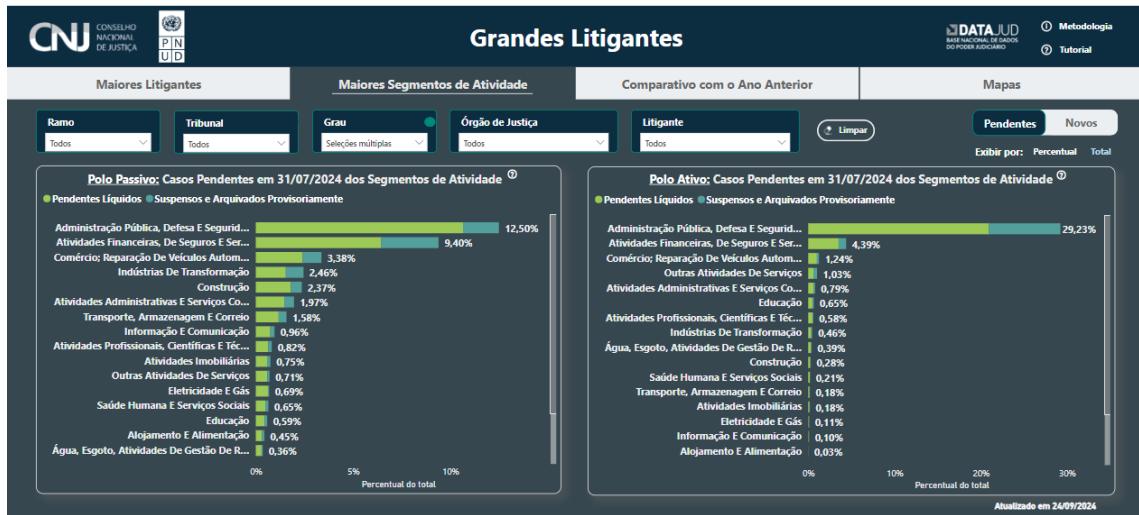
Analizando-se o panorama da litigiosidade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, fácil concluir que o modelo adversarial tem se mostrado ineficiente na gestão de conflitos, notadamente no âmbito tributário. Segundo notícia publicada pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, ao apresentar o relatório "Justiça em Números" do ano de 2024, o volume de processos pendentes no ano de 2023 no Judiciário brasileiro alcançou o recorde da série histórica brasileira, assim como a marca histórica mundial, mais de 83 milhões de processos em tramitação, processos estes que passam nas mãos de 18 mil juízes e 275 mil servidores do judiciário brasileiro para serem solucionados, sendo certo que nenhum país do mundo possui um acervo processual próximo a isso (BRASIL, "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2023).



Fonte: CNJ – Conselho Nacional de Justiça – Relatório "Justiça em Números"  
Figura 1: Caracterização do total de processos judiciais no ano de 2024.

Pior que os números já exacerbados é a constatação de que o índice de judicialização não para de crescer. Somente em 2023, foram 35 milhões de novos processos que desaguaram no Poder Judiciário, um aumento de quase 9,5% em relação ao ano anterior, mesmo diante de todos os esforços e incentivos de controle da judicialização (BRASIL, "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2023).

Convém ressaltar, ainda, que no cenário dos grandes litigantes, por segmentos de atividade, a Administração Pública figura no 1º lugar, tanto no polo ativo (na condição de demandante), quanto no polo passivo (na condição de demandada), a revelar que a Administração Pública é a maior litigante do país dentre todos os segmentos pesquisados (ver Figura 2).



Fonte: CNJ – Conselho Nacional de Justiça – Relatório “Justiça em Números”  
 Figura 2: Caracterização dos processos pendentes, segundo os grandes litigantes, até 31/07/2024.

Outro dado que causa espanto, é que as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os casos pendentes da Justiça e a 59% do total das execuções pendentes no Judiciário brasileiro, a evidenciar que os conflitos tributários são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário. De tal modo que a litigância excessiva do Estado se mostra como um desafio a ser enfrentado pela Administração Pública, contexto no qual “*a adoção de meios não adversariais de resolução de conflitos atenderia aos anseios sociais de participação, desafogaria o judiciário e resultaria em economia de recursos e eficiência na gestão dos conflitos*” (BORGES, 2022, p.1).

Tais indicadores revelam os efeitos da cultura da litigiosidade no Brasil, que alcança níveis incomparáveis a qualquer outro país do mundo, um claro indicativo de que o modelo adversarial, firmado na cultura do embate, não tem se mostrado eficaz, desaguando em soluções morosas, caras e complexas.

É bom lembrar que estamos falando apenas dos números do Poder Judiciário, sendo intuitivo concluir que tal cenário se repete no âmbito dos processos

administrativos, que abarrotam todos os órgãos públicos, movimentando uma pesada máquina pública, drenando recursos financeiros, materiais e humanos, que poderiam ser empregados em diversas outras necessidades prioritárias da população.

Não só o Brasil percebeu que a cultura de litigiosidade tem sido ineficiente para a solução de conflitos. O movimento em direção à consensualidade tem ganhado força globalmente. Exemplos como os dos Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Espanha, Canadá e Austrália, são exemplos de países que caminham em forte movimento de políticas de resolução consensual de conflitos (DEL COL, 2023).

Discorrendo sobre a concepção clássica de “conflito”, BACELLAR (2023, p. 129) alerta que, nas concepções clássicas, sempre transparece uma conotação negativa do conflito. Há necessidade, contudo, segundo o autor, de um olhar diverso sobre o conflito, que não pode ser visto exclusivamente como algo negativo, não havendo, portanto, nada que torne impossível o tratamento do conflito mediante um processo cooperativo. Isto porque, nas relações humanas, o conflito deve ser encarado como um problema comum, em que as partes pretendem atingir uma solução que as satisfaça, “inexistiria, portanto, o que se costuma destacar das obras de Follet e Deutsch, uma carga inherentemente destrutiva do conflito”, o que possibilita, assim, segundo o autor, que ele seja construtivo e possa ser resolvido de forma cooperativa ou integrativa (TAKAHASHI, 2021 *apud* BACELLAR, 2023, p. 131), notadamente em se tratando de conflito entre Estado-Administração e o cidadão-administrado, na busca pela concretização do interesse público. Porém, a adoção de um agir consensual no âmbito da Administração Pública revela desafios à sua implementação, especialmente a necessidade de quebra da resistência cultural do paradigma da Administração Pública rígida e burocratizada, que por tanto tempo dominou as relações entre o Estado e os cidadãos.

#### **4.4. A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: seus fundamentos e diferenciação com os demais instrumentos de promoção da conformidade fiscal**

No ordenamento jurídico brasileiro, a transação (nas relações privadas) possui sua principal referência normativa os artigos 840 e 841 do Código Civil (BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002):

*Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.*

*Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.*

Já na seara tributária, a transação **tributária** encontra sua fonte normativa nos art. 171 e 156, inciso III do Código Tributário Nacional (BRASIL, LEI Nº 5.172/66):

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 consequente extinção de crédito tributário.

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

[...]

**III – a transação;**

(grifamos).

Aqui cabe uma observação, expressão “determinação de litígio” contida na norma, deve ser entendida como “terminação de litígio”, sendo evidente tratar-se de erro ortográfico ocorrido na técnica legislativa.

Contudo, a transação tributária, prevista no Código Tributário Nacional desde 1966, por depender da edição de lei do ente tributante, somente foi objeto de regulamentação no âmbito federal, por meio da edição da MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019, convertida em Lei 13.988/2020, publicada em 14 de abril de 2020, ou seja, mais de cinco décadas depois.

Pois bem. É sabido por todos que o ESTADO precisa obter recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades e execução das políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação. Tais receitas públicas, quanto à sua origem, podem ser classificadas como originárias ou derivadas. Para obtenção de receitas originárias, “o Estado se despe das tradicionais vantagens que o regime jurídico de direito público lhe proporciona e, de maneira semelhante a um particular, obtém receitas patrimoniais” (ALEXANDRE, 2023, p. 42). Isto é, o Estado age como agente particular, a partir da exploração de bens públicos (p.ex. cessão onerosa de bem público, venda de bens públicos, etc.). Já para obtenção de receitas derivadas, o Estado, lançando mão das suas prerrogativas de Direito Público age “obrigando o particular que pratique determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar valores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade”. (ALEXANDRE, 2023, p. 42).

O principal exemplo de receitas derivadas são os tributos em geral, conforme preconiza o art. 9º da Lei 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), que assim dispõe:

*Art. 9º. Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.*

A própria definição de tributo, por sua vez, deixa clara a compulsoriedade de sua prestação, conforme enunciado pelo art. 3º do Código Tributário Nacional (Lei Nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966): “*Art. 3º Tributo é toda prestaçāo 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*”.

Lançadas tais premissas, se é verdade que as receitas derivadas são a principal fonte de obtenção de recursos públicos e, sendo os tributos a principal fonte de receita pública, cujo pagamento não é faculdade do particular, mas obrigação legal (compulsória), por outro lado, também é certo que a atividade de arrecadação é dever (e não faculdade) da Administração Tributária, que deve encontrar mecanismos que maximizem a eficiência da arrecadação.

Isto porque, embora compulsório, o recolhimento de tributos nem sempre é realizado de forma voluntária. A atividade de arrecadação é dinâmica e complexa, devendo o Poder Público buscar meios que ampliem os mecanismos de cobrança e, a um só tempo, também promovam a preservação da atividade econômica, facilitando a conformidade fiscal dos contribuintes. Além disso, “*as boas práticas internacionais preconizam que, mais do que levar em consideração aspectos relacionados apenas ao débito em si, devem-se adotar as medidas de cobrança adequadas ao perfil do devedor*” (MORAIS, 2021, p. 10).

É nesse contexto (de consideração acerca do perfil do devedor) que nasce a transação tributária como mecanismo consensual de solução de litígio tributário voltado à facilitação da conformidade fiscal, segundo perfil e capacidade de pagamento do devedor, em substituição aos tradicionais programas de anistia fiscal comumente utilizados pelos entes tributantes.

Em crítica aos tradicionais programas de anistia fiscal, MORAIS (2021, p. 10) ressalta que “*ao implementar programas de anistia tributária, os Fiscos se deparam com dilemas relacionados à percepção de justiça pelos contribuintes que estão em dia e com possíveis estímulos à inadimplência*”. É que, não raras vezes, devedores tributários intencionalmente deixam de recolher tributos, utilizando os recursos (que deveriam ser revertidos em receita pública) para alavancar seus ganhos, aguardando, estratégica e pacientemente, o lançamento dos tradicionais programas de incentivo à regularidade fiscal (REFIS) para quitar suas dívidas com generosas isenções de juros e multas, de modo que tais programas acabam causando “*incentivos ao uso da sonegação e da litigância tributárias como formas alternativas de financiamento*” (MORAIS, 2021, p. 26). Assim, subverte-se a lógica da justiça fiscal, contemplando com descontos e prazos alongados de quitação aqueles que possuem plena capacidade de pagamento.

Para entender os fundamentos da transação tributária, convém anotar o que consta da exposição de motivos da Medida Provisória 899/2019, que resultou na Lei 13.988/2020 (Lei Geral da Transação Tributária Federal), a seguinte justificativa para a edição de norma regulamentadora:

“As alterações propostas visam suprir a ausência de regulamentação, no âmbito federal, do disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional e de disposições que viabilizem a autocomposição em causas de natureza fiscal, contexto esse que tem, respectivamente, impedido maior efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, por um lado, e resultando em **excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias**, noutra senda, com consequente aumento de custos, **perda de eficiência** e prejuízos à Administração Tributária Federal.

A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e **esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida)**”.

A exposição da referida Medida Provisória nº 899/19 ainda menciona a experiência de países como a Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Estados Unidos e México, nos quais há similares instrumentos de negociação (BRASIL, 2019).

É este, pois, o fundamento para a adoção da transação tributária, que tem como pano de fundo a facilitação da conformidade fiscal daqueles contribuintes que não detêm capacidade de pagamento, diferentemente dos programas convencionais de incentivo à

regularização tributária, que não estão estruturados em torno de tal diretriz e indiscriminadamente beneficiam todos os devedores em mora com o Fisco.

CARVALHO (2022, P. 62) alerta para a necessidade de privilegiar o “bom devedor”, a fim de não desvirtuar a razão mesma da criação do instituto, anotando que “*o desenvolvimento da transação tem o potencial de gerar uma cultura de consensualidade entre os contribuintes e as autoridades fiscais*”, convencendo-os de que é mais vantajoso ser cooperativo com a Administração Tributária. Sugere, assim, a “*criação de modalidade específica para os contribuintes que tenham uma histórico de regularidade fiscal e uma postura cooperativa com a Administração Pública*”.

#### **4.4.1. Natureza jurídica da transação tributária e sua inspiração no direito comparado**

A natureza jurídica da transação tributária é sobremaneira controvertida na doutrina, alguns a entendendo como espécie de ato administrativo, outros a compreendendo como espécie de contrato administrativo. “*A diferença entre ambas as visões, em resumo, diz respeito ao grau de participação do contribuinte na realização do acordo*” (SOUSA, 2024, p. 41).

Para a primeira corrente doutrinária, a transação é um **ato administrativo**, pois basicamente não cria obrigações, mas apenas “modifica e extingue obrigações preexistentes”. É esta a opinião compartilhada por juristas do score de Philippe Toledo Pires de Oliveira e Aliomar Baleiro, conforme explica SOUSA (2024, p. 41), além de Heleno Taveira Torres, segundo o qual o acordo transacional “*não tem natureza de contrato, mas de ‘típico ato administrativo’, por meio do qual a Administração e o contribuinte chegam à solução consensual do litígio*” (TORRES, 2008, p. 313 *apud* SILVA, 2022, p. 11). Posição esta que também é compartilhada por José Casalta Nabais e Natália Dácomo, esta última conceituando a transação tributária como “*ato administrativo participativo*” (DÁCOMO, 2008, p. 115 *apud* SILVA, 2022, p. 11).

Já a segunda corrente doutrinária defende que transação seria efetivamente um **contrato administrativo**. É esta a opinião compartilhada por Helena Marques Junqueira e Onofre Alves Batista Júnior, este último entendendo que a transação tributária assume

feição contratual por possibilitar as partes acordarem o valor do crédito tributário devido ou qual será o percentual de multa aplicado (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 418 *apud* SILVA, 2022, p. 11). Assim também entende João Arino Melo Filho (2018, p. 608 *apud* SOUSA, 2024, p. 42), destacando que “*se trata de um contrato administrativo, regido por normas específicas, mas tal não retira sua natureza contratual [...] apenas lhe agrega características peculiares*”.

A inspiração do modelo brasileiro de transação tributária é evidenciada pela própria exposição de motivos da Medida Provisória 899/2019, que resultou na Lei 13.988/2020 (Lei Geral da Transação Tributária Federal), ao esclarecer que o modelo de transação tributária proposto na legislação brasileira possui “*bastante similaridade com o instituto do “Offer in Compromise”, praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América*” (BRASIL, Medida Provisória 899/2019). Conforme SOUZA (2024, p. 87), “*o modelo norte-americano é eminentemente pragmático, e voltado à solução do estado de inadimplência fiscal, visando a arrecadação do tributo não tempestivamente pago*”.

Abordando modelos similares existentes na Itália, França e Espanha, esclarece SOUSA (2024) que, na Itália, há instituto similar à transação tributária brasileira, qual seja, o *Accertamento con Addesione* (AA). Já na legislação da França, o artigo L247 do “*Livre des procédures 54vita54es*” prevê a “*transaction fiscale*”. Na Espanha, por sua vez, não há uma legislação específica sobre transações tributárias, o que, no entanto, não as impossibilita, já que “*a transação, neste país, foi fruto da interpretação sistemática da legislação espanhola, pelo Consejo de Estado, órgão de cúpula da administração*”. Cita, ainda, a existência do instituto das “*Actas con Acuerdo*”, procedimento consensual dentro do contencioso administrativo, previsto no art. 155 da Lei General Tributaria espanhola (LGT), de 2003 (SOUZA, 2024, p. 95-104).

Assim, para os objetivos que o presente estudo se propõe, é suficiente compreender a natureza jurídica da transação tributária e sua origem, de inspiração norte-americana, que também incorpora características de instrumentos de acordos já existentes em outros países, que há muito já adotam mecanismos consensuais para a solução de controvérsias tributárias.

#### 4.4.2. A transação a serviço da eficiência arrecadatória

O princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 no contexto da Reforma Administrativa pela qual passou o Estado brasileiro, que aos poucos, conforme vimos, vem abandonando a ideia de uma Administração Pública impositiva e adversarial e incorporando a postura mais consensual e dialógica e visou transformar a atuação administrativa em um modelo mais voltado à entrega de resultados efetivos, com maior economia, agilidade e qualidade na prestação de serviços públicos, representando um marco na modernização da Administração Pública brasileira.

A consensualidade, portanto, é um vetor de busca da eficiência da atuação administrativa, dentro de um contexto no qual a Administração Pública não busca só o atingimento do fim em si, mas sim o alcance dos melhores resultados com a maior otimização dos meios e recursos disponíveis. Segundo entende PARISI (2016, p. 81), a Administração Pública eficiente é aquela *“orientada por práticas claras, objetivas, direcionadas ao alcance de objetivos que primem pela consecução do bem comum, de forma simples e menos burocráticas e dispendiosas possível”*. E, o princípio da eficiência determina a busca pela melhor forma de solução de litígios que poderá, por muitas vezes, ser por meio da transação (BATISTA JÚNIOR 2021, *apud* SILVA, 2022).

É neste contexto que a transação tributária encontra assento, na nova realidade dinâmica de uma Administração Pública alinhada aos princípios da governança pública, que direcionam as ações estatais na busca da máxima eficiência. Negociar, pois, se torna mais que uma faculdade, mas sim um dever do agente público, na busca pela melhor concretização do interesse público. Segundo VALENTE (2016, p. 195), *“é importante que o administrador público fique ciente dos riscos de não negociar e buscar uma solução que vise otimizar a realização do interesse público no caso concreto”*. Conforme entende, tal poderia implicar sua *“responsabilização pelos eventuais prejuízos causados aos cofres públicos”*.

Se a Administração Pública caminha para a superação de antigos paradigmas refratários à conciliação e ao diálogo, assim também deverá caminhar o perfil dos agentes públicos que, sob os novos ventos da administração dialógica, devem refinar suas habilidades na busca da pacificação dos conflitos tributários, de tal maneira que *“o novo*

*estilo requer intencional desenvolvimento para pensar, sentir e decidir de maneira não adversarial*”, sendo o agente público “*chamado a cultivar aptidões e habilidades negociais*” (FREITAS, 2017, p. 30 *apud* Borges, 2022, p. 6).

#### **4.4.3 A transação a serviço da redução da litigiosidade**

Intuitivo concluir que a adoção de métodos consensuais permite a melhor e mais eficiente alocação de tempo e recursos do Poder Judiciário, com a diminuição do número de demandas que envolvam a Fazenda Pública, maior litigante do Judiciário, conforme já visto em tópico anterior. Segundo BINEMBOMJ (2023, p.18):

“É preciso reconhecer que o número de processos é elevado porque, na média, os governos não costumam adotar as medidas que poderiam 55vita-los ou, ao menos, minorá-los. A procura pelo Judiciário, muitas vezes, decorre de demandas geradas pela própria Administração. O resultado é a “pletora” de processos que massifica o trabalho dos operadores do direito, empestra o funcionamento da máquina pública e difere a realização da justiça para um futuro distante e incerto”.

Conforme consabido, o ordenamento jurídico brasileiro está assentado em bases que estimulam a conciliação. E, nesta medida, em análise objetiva, a transação tributária destaca-se como mecanismo de consensualidade capaz de impactar o volume do contencioso tributário, seja na seara administrativa, seja na via judicial, que enfrenta uma avalanche de processos judiciais nos quais se discutem controvérsias tributárias. Sob a perspectiva do “custo da litigância”, MESQUITA (2016, p. 11 *apud* Borges, 2022, p. 7) esclarece que “*a retirada do Estado do contexto de litigiosidade excessiva na seara do Poder Judiciário é uma medida de economia para os cofres públicos e de eficiência no trato da coisa pública*”.

Nos dizeres de GODOY (2011 *apud* Borges, 2022, p. 11):

“Os insuportáveis níveis de litigância estatal, em grande parte provocados por miopia conceitual que repele soluções administrativas transacionais, e os custos decorrentes da aventura da judicialização inconsequente, entre outros, sugerem que se conceba novo arquétipo, centrado em cultura de consenso, com maior preocupação com resultados. Persistem critérios pouco flexíveis de legalidade burocrática. É o mundo do carimbo, que deve se curvar à esperança da eficiência como forma de razão.”

Não é difícil perceber que a **macrolitigância fiscal** é, inegavelmente, um problema público de complexa solução, que impacta a performance da Administração Pública Tributária e, consequentemente, a promoção das políticas públicas, não por outra razão, “*o contencioso tributário e a cobrança de dívida ativa têm necessitado cada vez mais de avanços e novas alternativas para resolução e redução da litigiosidade visando desobstrução dos órgãos judicantes administrativos e judiciais*” (SILVA, 2022, p. 25). Nesse sentido “*a transação tributária traz maior grau de eficiência na arrecadação tributária, economicidade na atuação da Administração Pública e diminuição dos litígios administrativos e judiciais a respeito das relações jurídicas tributárias.*” VALENTE (2016, p. 201).

#### 4.4.4. A transação tributária e sua aderência aos princípios da Administração

Poder-se-ia cogitar, em um raciocínio apressado, que a transação tributária poderia implicar em violação aos princípios da Administração Pública, especialmente, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade e da impessoalidade.

Conforme se sabe, a **indisponibilidade do interesse público** pode ser entendida 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, 2018, p. 97), ao passo que a **impessoalidade** 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, 2023, p. 23). Já o princípio da **legalidade** pode ser compreendido como aquele 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, p. 82).

A celebração de acordos pela Administração Pública envolve o debate sobre alguns dogmas do direito administrativo, destacando BINENBOJM (2023, p. 17), que “*consolidou-se entre nós a ideia da intransacionabilidade processual e material dos interesses da Administração Pública*”. Entretanto, “*a ideia de que apenas as soluções unilaterais impostas pelo Estado representam o ‘verdadeiro interesse público’, ‘duela’ com a realidade*” (BINENBOJM, 2023, p. 18). Segundo entende FARIA (2022, p. 296): “*a*

*suposta incompatibilidade entre a indisponibilidade do interesse público e a consensualização do direito administrativo decorre de uma equivocada compreensão do interesse público”.*

Assim, a noção **indisponibilidade do interesse público** merece 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), de tal modo que, “*a atuação consensual não representa, per se, uma subversão da ideia de interesse público [...] muito ao contrário: a consensualidade pode consubstanciar o meio mais eficiente para a concretização do interesse público juridicamente qualificado*” (BINENBOJM, 2023, p. 18).

De igual modo, entende-se que o princípio da **impessoalidade** também não pode ser visto como barreira à adoção da transação tributária, sendo, contudo, essencial que a Administração Pública se preocupe com o tratamento impessoal dos administrados, “*garantindo que os procedimentos de avaliação da conveniência e vantajosidade dos acordos permitam um tratamento isonômico daqueles que se encontrem em posições similares de negociação com o Estado*” (BINENBOJM, 2023, p. 24)”. Segundo FREIRE (2023), seria violadora da impessoalidade uma autorização legal genérica para transigir sobre casos individuais não extensíveis a todos que se encontrem na mesma situação, como por exemplo, a hipótese contida no Código Tributário do Município de João Pessoa que “*admite em casos individuais, transação por pressupostos demasiadamente genéricos como quando ‘a demora na solução normal do litígio seja onerosa ou temerária ao Município’*” (FREIRE, 2023, p. 38).

Já quanto ao princípio da **legalidade**, não se tem dúvidas de que, sob pena de violação de tal postulado, “*a atuação concreta do fisco deva ser balizada por limites bem definidos e introduzidos no ordenamento pela mesma lei que veicula a possibilidade de transação*” (GAMA, 2022, p. 206). Desse modo, o espaço de discricionariedade do agente público para a formalização do acordo deve ser claramente limitado, sendo tal controle normativo fundamental para evitar arbitrariedades e assegurar que a atuação administrativa seja transparente, eficiente e impessoal.

Enfim, “os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e impessoalidade não podem ser aviltados em prol de uma ‘maleabilidade’ da Administração edificada com o fito de aumentar a efetividade da atividade arrecadatória” (FERNANDES, 2015, p. 136).

#### 4.5. O case de sucesso da União Federal – evidências do impacto da transação na eficiência arrecadatória e na redução da litigiosidade

Conforme visto, a transação tributária somente foi objeto de regulamentação no âmbito federal, a partir da edição da MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019, convertida em Lei 13.988/2020, publicada em 14 de abril de 2020. Por tal razão, da análise dos dados oficiais obtidos (via lei de acesso à informação), conforme demonstrado abaixo, somente a partir do ano de 2019 (especialmente a partir de 2020) é possível identificar o impacto das transações tributárias sobre o total da dívida ativa da União arrecadada. Tomando-se por base tal período amostral (2020 a 2024), é possível concluir que a transação tributária tem sido a grande responsável pelo incremento da arrecadação federal (ver Figura 3).

TOTAL DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO (R\$)		TOTAL DE RECUPERAÇÃO PROVENIENTE DE TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS (R\$)	
2016	14.924.959.281,94		Dados Indisponíveis
2017	26.483.016.950,87		Dados Indisponíveis
2018	24.225.855.231,99		Dados Indisponíveis
2019	24.520.168.826,52	14.360.725,23	
2020	24.330.426.734,96	1.753.258.991,16	
2021	31.720.434.768,13	6.384.262.092,51	
2022	38.633.171.085,03	14.269.830.476,20	
2023	45.324.629.894,72	20.724.601.573,56	
2024 (até Nov/24)	54.091.672.810,93	31.011.126.471,47	

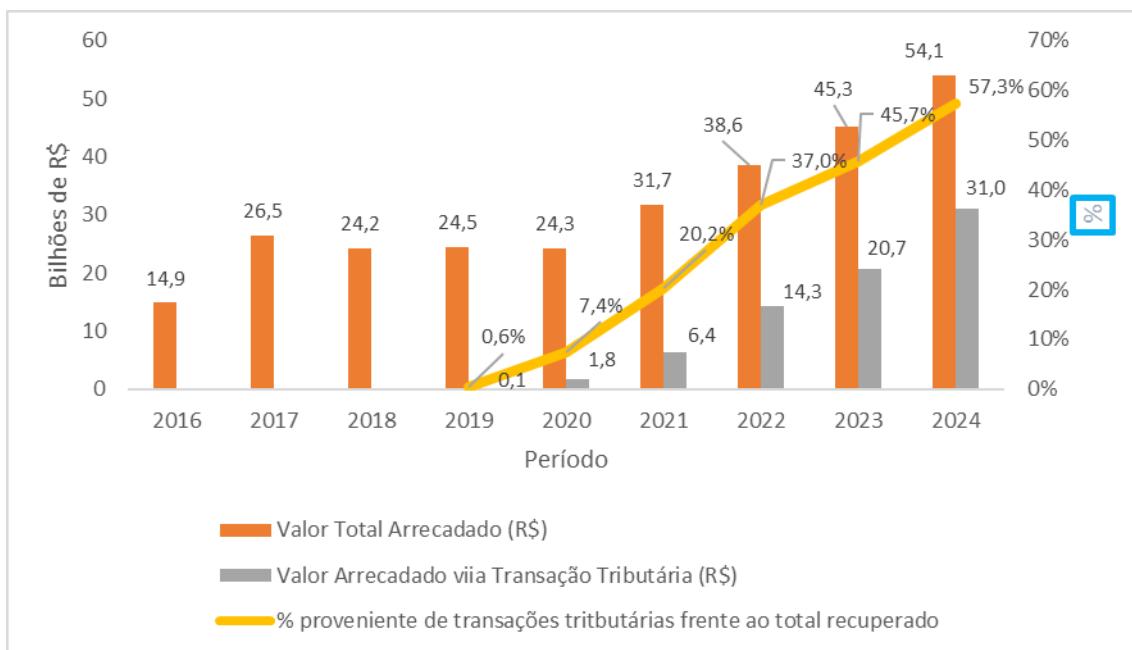
\* Números em bilhões de reais.

Fonte: Acesso à informação (Ministério da Fazenda).

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

Consoante se percebe, a partir de 2020 (ano de publicação da lei geral da transação federal) o montante da dívida ativa arrecadada via transação tributária tem crescido de maneira exponencial, ano após ano, sendo que em 2024 já é a responsável

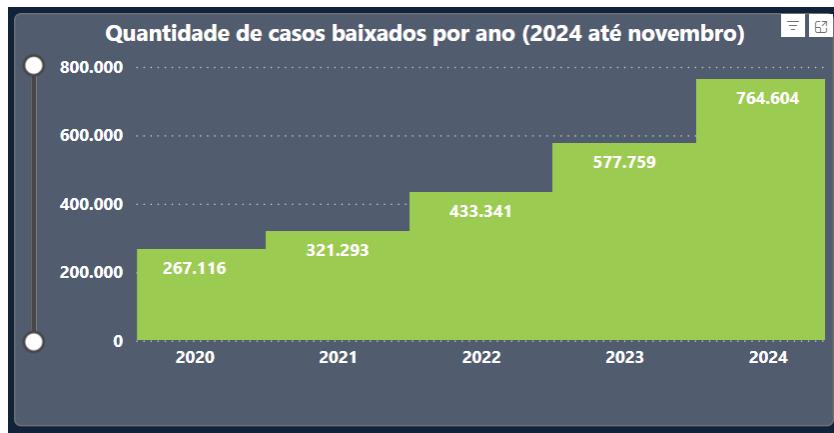
por mais da metade da arrecadação de toda a dívida ativa da União, conforme pode ser visualizado na Figura 4. Tais evidências demonstram que a transação tributária tem gerado forte impacto na eficiência arrecadatória (aqui analisada sob a ótica estritamente econômica):



Fonte: Acesso à informação (Ministério da Fazenda).

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.

De outro lado, tal cenário também reflete na redução da litigiosidade, conforme dados representados na Figura 5, divulgados pelo CNJ no relatório “justiça em números 2024”. Perceba que, comparando-se os dados apresentados na Figura 4 (recuperação da dívida ativa oriunda das transações tributárias) com os dados apresentados na Figura 5 (processos baixados/extintos), no mesmo período (2020 a 2024), na medida em que o montante da dívida ativa federal recuperada via transação tributária cresce, também cresce a quantidade de processos judiciais de execução fiscal baixados/extintos no âmbito da Justiça Federal (na qual tramitam a imensa maioria de execuções fiscal da União).



Fonte: CNJ (painel “Justiça em números”). Filtros: “execução fiscal” / “justiça federal” / “baixados”.

Fonte: Relatório “Justiça de Números” do CNJ, 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.

Obviamente, não significa dizer que tais processos de execução fiscal foram baixados necessariamente em razão de transações tributárias realizadas pela União. Contudo, a análise dos dados coletados consubstancia evidência sólida de que as transações tributárias têm potencializado a eficiência da arrecadação, além de refletir de maneira positiva na redução da litigiosidade tributária no contencioso judicial (para além de evitar o surgimento de novos processos), padrão que, por dedução lógica, também se aplica ao contencioso administrativo. Nos dizeres de NAGIB e ALECRIM (2022, p. 14) a transação tributária *“representa um avanço que poderá contribuir para a redução dos litígios em andamento, representando um abrandamento de custos para o Estado, com diminuição do estoque de créditos [...] e incremento da arrecadação”*.

Embora o presente estudo tenha alcançado resultados significativos ao analisar a transação tributária como instrumento de governança voltado à eficiência arrecadatória e à redução da litigiosidade, é importante reconhecer suas limitações, tendo em vista que os dados coletados e analisados, referem-se exclusivamente ao cenário da União Federal, excluindo-se Estados e Municípios, que também enfrentam desafios relacionados à arrecadação tributária e ao contencioso fiscal. Tal delimitação metodológica foi necessária devido à ausência de dados consolidados e uniformes sobre a aplicação da transação tributária nas esferas estaduais e municipais, o que inviabilizou uma análise mais abrangente. Essa lacuna pode limitar a generalização dos resultados,

uma vez que os contextos regionais apresentam peculiaridades econômicas, administrativas e legais que podem influenciar a eficácia do instrumento em questão.

Portanto, sugere-se que pesquisas futuras explorem a implementação da transação tributária em outras esferas federativas, a fim de oferecer uma visão mais ampla e integrada sobre o impacto deste mecanismo em diferentes contextos. Isso permitirá uma compreensão mais completa sobre sua aplicabilidade e potencial para transformar a gestão fiscal em âmbito nacional.

## 5. CONCLUSÃO

A partir de tal investigação teórica e da análise descritiva quantitativa dos dados coletados, é possível concluir que o presente estudo atingiu o objetivo de demonstrar que a transação tributária, além de reduzir a litigiosidade e incrementar a eficiência arrecadatória, promove um ambiente de maior cooperação e legitimidade nas relações tributárias entre o Fisco e o contribuinte.

Os achados evidenciam que, no contexto da União Federal, a implementação desse instrumento resultou em um aumento relevante na recuperação de créditos fiscais, também refletindo na redução do volume de processos judiciais. Esses resultados não apenas comprovam a eficácia prática da transação tributária, mas também reforçam seu papel como mecanismo essencial para modernizar a Administração Pública, alinhando-a aos princípios de eficiência, transparência e participação social.

Apesar das limitações do estudo, tendo em vista que a investigação cingiu-se ao cenário da União Federal, a presente investigação apresenta contribuições teóricas e práticas que apontam para a necessidade de se ampliar o debate e a aplicação desse instrumento em Estados e Municípios, visando sua consolidação como uma ferramenta estratégica de governança fiscal. Em termos teóricos, a transação tributária representa um marco na consolidação da consensualidade no âmbito da Administração Pública Tributária, enquanto, na prática, se apresenta como uma solução viável e eficaz para enfrentar os desafios da litigiosidade epidêmica e da baixa eficiência arrecadatória.

Em síntese, a transação tributária desponta como um paradigma moderno e necessário para a governança pública no Brasil, contribuindo para a construção de uma relação mais equilibrada e colaborativa entre o Fisco e os contribuintes, sem

comprometer os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Estudos futuros que ampliem o escopo para incluir outras esferas federativas poderão aprofundar e enriquecer as reflexões apresentadas, fortalecendo ainda mais o potencial desse mecanismo como modelo de boa governança pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 17<sup>a</sup> ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

BRASIL. Portal do CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciais/justica-em-numeros/>. Acesso em 10/01/2025.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em 22 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020. Disponível em <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123>. Acesso em 27 set 2024.

BORGES, Grazielly Almeida. **Modelos não adversariais de solução de conflitos sob o prisma da administração pública consensual**. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 9, n. 2, p. 01-27, 2022. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/186275/184500/567927>. Acesso em 27 set 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CARVALHO, M. **Consensualidade e Governança na Administração Pública**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

DEL COL, Alessandro. **A sanção tributária e a consensualidade**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, 2023. Disponível em [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC\\_SP-1\\_96029b38bc503507219e0a2e29d2cc0f](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_96029b38bc503507219e0a2e29d2cc0f). Acesso em 27 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FARIA, L. (2022). **O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual**. Revista De Direito Administrativo, 281(3), 273–302. <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88324>.

FERNANDES, Rayneider Brunelli Oliveira. **A Transação Tributária A Serviço Da Consensualidade E Da Eficiência Administrativa**: aspectos polêmicos sobre a viabilidade da transação tributária em face dos princípios constitucionais do Direito Administrativo. REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UERJ- RFD, N. 27, 2015. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/12226/12540>. Acesso em 15 abr 2024.

FERRAZ, Luciano. **Controle de consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. “**Transação Tributária: Conceito, Natureza Jurídica e Limites**”. *Transação Tributária: Conceito, Natureza Jurídica e Limites*, 2023. Disponível em <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/download/2375/2151/7532>. Acesso em 22 jan. 2025.

GAMA, Clairton Kubasewski. “**Transação em Matéria Tributária**: natureza, consequências e segurança jurídica”. *transação em matéria tributária: natureza, consequências e segurança jurídica*. Revista de estudos jurídicos do STJ. 2022. Disponível em: <https://rejuri.stj.jus.br/index.php/revistacientifica/article/download/296/40/>. Acesso em 22 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MARQUES, Renata Elaine Silva Ricetti; OLIVEIRA, André Munhoz de. **Autocomposição na administração pública em matéria tributária.** Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/578>. Acesso em 08 mar 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 48<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MORAIS, Cristiano. **Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil:** análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020. *Repositório Institucional do FGV (FGV Repositório Digital)*, 2021. <https://hdl.handle.net/10438/31338>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas tendências da democracia, consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro.** Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODc3OQ%2C%2C>. Acesso em 11 mar 2024.

NAGASHIMA, Lydia Maria Cruz de Castro. **A Democracia como cenário: consensualidade aplicada à Administração Pública:** um debate a partir de Jünger Habermas. Natal, 2023.

NAGIB, Luiza; ALECRIM, Eliza Remédio. **Transação tributária ante os impactos na crise econômica.** Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (Repositórios Científicos), Acesso em 01 dez. 2024. Disponível em [http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-95222022000100399](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-95222022000100399).

OLIVEIRA, Gustavo Justino de.; SCHWANKA, Cristiane. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional.** ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PARISI, Fernanda Drummond. **Transação tributária no Brasil:** supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário. Tese de doutorado. PUC-SP, 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. **Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios.** Revista da PGFN / Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional v. 11, n. 1 (jan./jun.2021). Brasília: PGFN, 2021. Disponível em [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn\\_11-1\\_06\\_transacao-tributaria.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-xi-numero-i-2021/pgfn_11-1_06_transacao-tributaria.pdf). Acesso em 28 mai. 2024.

SPINA, Guilherme Malaguti. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E GERENCIAL:** dois paradigmas e o direito brasileiro. Disponível em [Metadados do item: Administração pública burocrática e gerencial: dois paradigmas e o direito brasileiro \(ibict.br\)](https://www.ibict.br/pt/colaboradores/13377/13377-13377-administracao-publica-burocratica-e-gerencial-dois-paradigmas-e-o-direito-brasileiro). Acesso em 27 set 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público.** São Paulo: Malheiros, 2020.

VALENTE, Larissa Peixoto. **A aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos no direito tributário.** *Repositório Institucional da UFBA*, 2016. <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19515>.

### 3. PRODUTOS TÉCNICOS e TECNOLÓGICOS

#### 3.1- PTT Nº 1 - CARILHA EXPLICATIVA: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

**PROFIAP**  
MESTRADO PROFISSIONAL EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**UFTM**

**TRANSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA**

CARTILHA EXPLICATIVA

**Autoria da Cartilha:**

**GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES**

**GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA**

**Instituição:**

**UFTM - UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
TRIÂNGULO MINEIRO**

UBERABA - MG  
2025

# ÍNDICE

## **APRESENTAÇÃO**

OBJETIVOS DA CARTILHA

## **SEÇÃO 1**

OBJETIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

## **SEÇÃO 2**

QUAIS DÉBITOS SÃO PASSÍVEIS DE  
TRANSAÇÃO?

## **SEÇÃO 3**

QUAIS DÉBITOS NÃO SÃO PASSÍVEIS DE  
TRANSAÇÃO?

## **SEÇÃO 4**

DIREITROS DO CONTRIBUINTE NA  
TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

## **SEÇÃO 5**

VANTAGENS DA TRANSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA PARA O CONTRIBUINTE

## **SEÇÃO 6**

PARTE II - TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DE  
DÉBITOS FEDERAIS

## **SEÇÃO 7**

PARTE II - TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DE  
DÉBITOS ESTADUAIS (MINAS GERAIS)

## **CONCLUSÃO**

## A P R E S E N T A Ç Ã O

A transação tributária é uma solução moderna e eficaz para resolver disputas entre contribuintes e o Fisco, promovendo a regularização fiscal e a redução da litigiosidade.

Regulamentada no Brasil pela Lei nº 13.988/2020, no âmbito federal, e por legislações estaduais e municipais específicas, esse mecanismo permite que contribuintes negoциem seus débitos tributários, obtendo descontos, parcelamentos e melhores condições de pagamento.

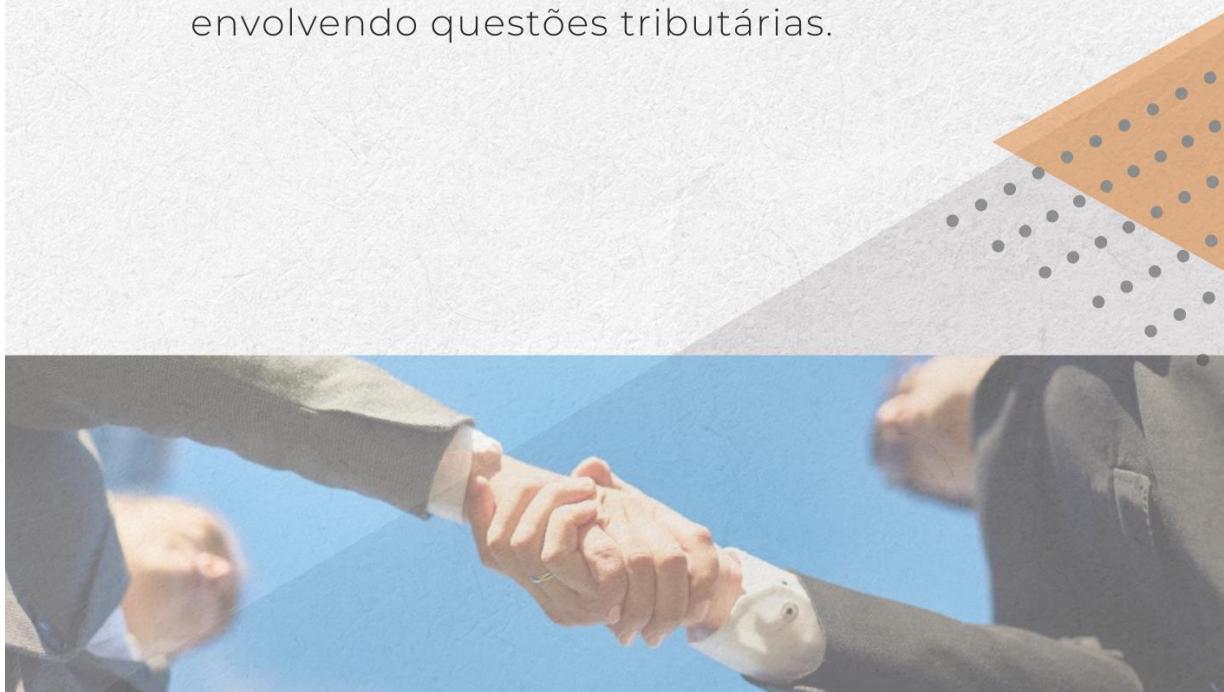
Esta cartilha tem o objetivo de informar os contribuintes sobre seus direitos, benefícios e procedimentos para adesão à transação tributária, esclarecendo sua importância como instrumento de governança fiscal, voltado à regularização das obrigações tributárias e ao equilíbrio econômico das empresas e cidadãos.



## **S E Ç Ã O 1**

### **O B J E T I V O S D A T R A N S A Ç Ã O T R I B U T Á R I A**

- Extinção do crédito tributário: regularizar dívidas de contribuintes por meio de acordos viáveis, considerando a capacidade de pagamento do devedor;
- Manutenção de empresas e empregos: garantir a continuidade das atividades econômicas e a geração de renda;
- Estímulo à atividade econômica: criar condições para a retomada do crescimento e para o cumprimento das obrigações tributárias;
- Redução da litigiosidade: diminuir o número de disputas administrativas e judiciais envolvendo questões tributárias.



## S E Ç Ã O 2

### QUAIS DÉBITOS SÃO PASSÍVEIS DE TRANSAÇÃO?

A legislação estabelece critérios específicos sobre quais tipos de dívidas podem ser incluídas na transação tributária, que variam conforme a esfera de competência (federal, estadual ou municipal). Porém, em geral, são elegíveis para transação:

- **Débitos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa:** tributos e encargos cobrados pela Fazenda Pública que já foram inscritos em dívida ativa da União, dos Estados ou Municípios;
- **Débitos em contencioso administrativo ou judicial:** valores que ainda estão sendo discutidos perante órgãos administrativos ou judiciais;
- **Débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação:** valores cuja cobrança já demonstrou baixa efetividade, podendo ser objeto de descontos e condições especiais;
- **Débitos de pessoas físicas e jurídicas:** tanto empresários como cidadãos podem se beneficiar da transação, desde que atendam aos critérios do edital ou do acordo individual;
- **Débitos de natureza previdenciária:** podem ser incluídos na transação, nos termos do edital.



## S E Ç Ã O 3

### QUAIS DÉBITOS NÃO SÃO PASSÍVEIS DE TRANSAÇÃO?

Débitos que não podem ser objeto de transação:

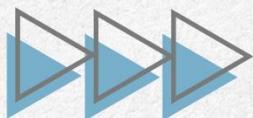
**Multas criminais e penalidades decorrentes de crimes tributários:** sanções aplicadas por fraude ou sonegação fiscal não podem ser transacionadas;

**Débitos com garantia real executada ou alienação fiduciária:** tributos cuja cobrança já esteja garantida por bens específicos podem ter restrições para negociação;

**Contribuições de terceiros:** valores destinados a entidades privadas, como contribuições ao Sistema S, geralmente não são passíveis de transação;

**Débitos com decisão transitada em julgado desfavorável ao contribuinte:** em alguns casos, se já houver decisão definitiva determinando o pagamento da dívida, a transação pode não ser permitida;

Tributos de arrecadação extraordinária vinculada: alguns tributos cuja destinação seja vinculada a programas específicos podem ter restrições à transação.



## S E Ç Ã O 4

### DIREITOS DO CONTRIBUINTE NA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A legislação garante ao contribuinte segurança jurídica e condições justas para adesão à transação tributária. Veja alguns dos seus principais direitos:

**Direito à transparência:** O Fisco deve disponibilizar informações claras sobre os critérios de adesão, descontos e prazos;

**Direito à negociação:** Contribuintes com débitos elevados podem propor condições específicas na transação individual;

**Direito à boa-fé e previsibilidade:** O Estado não pode anular a transação arbitrariamente, salvo em caso de descumprimento das obrigações pelo contribuinte;

**Direito à defesa:** Caso discorde dos critérios aplicados, o contribuinte pode recorrer administrativamente;

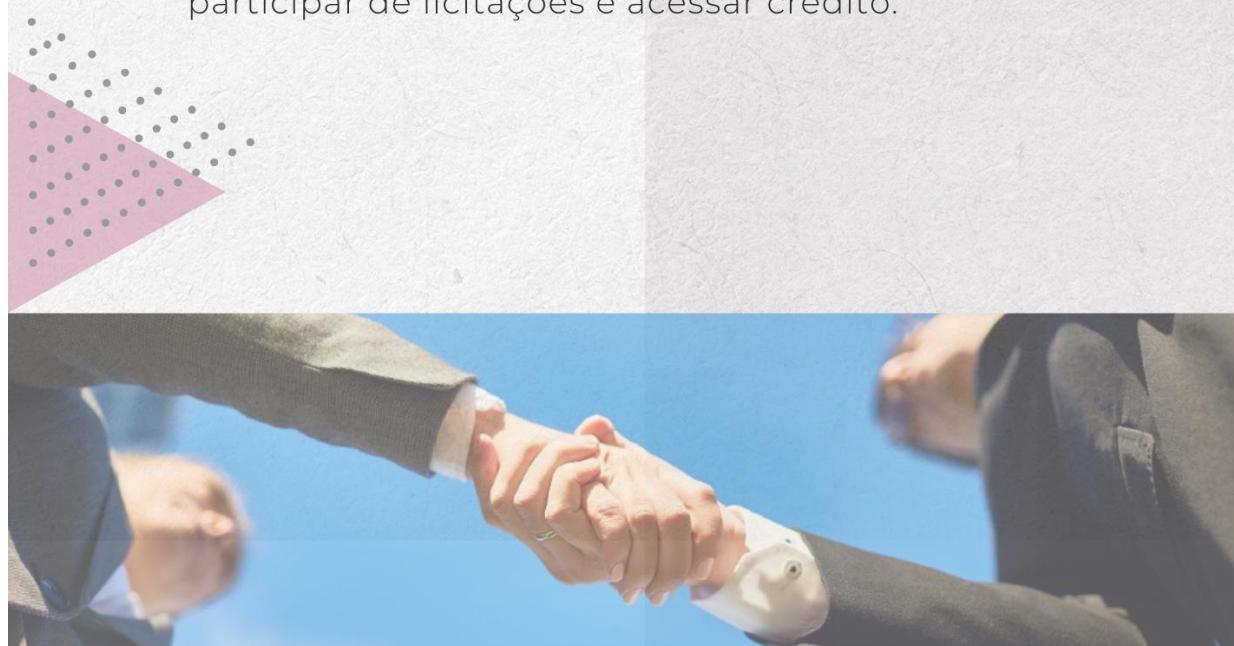
**Observância, por parte do Fisco aos princípios:** da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade.



## S E Ç Ã O 5

### VANTAGENS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA O CONTRIBUINTE

- **Descontos em juros e multas:** Dependendo da modalidade, é possível obter reduções significativas;
- **Prazo ampliado para pagamento:** Possibilidade de parcelamento em até 145 meses, especialmente para micro e pequenas empresas;
- **Suspensão de execuções fiscais:** A dívida transacionada deixa de ser objeto de cobrança judicial ou extrajudicial durante a vigência do acordo;
- **Certidão Negativa de Débitos (CND):** Regularização que permite ao contribuinte participar de licitações e acessar crédito.



## SEÇÃO 6

### Transação Tributária de Débitos Federais (Lei nº 13.988/2020)

#### Como funciona?

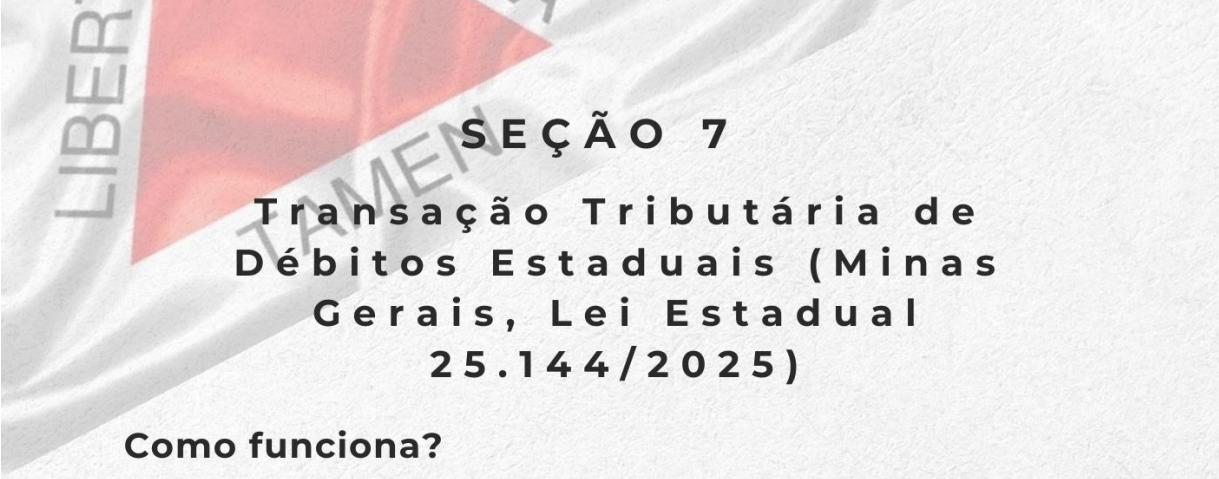
A transação tributária no âmbito federal abrange: Débitos inscritos em dívida ativa da União: Inclui tributos e contribuições administrados pela Receita Federal e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

#### Como aderir?

1. Portal e-CAC (Receita Federal): Para débitos em cobrança administrativa.
2. Portal Regularize (PGFN): Para débitos inscritos em dívida ativa. Etapas:
  - Acessar "Negociação de Dívida";
  - Escolher a opção de "Transação";
  - Aceitar os termos do edital ou propor acordo individual.
  -

#### Benefícios Específicos

- Descontos de até 70% (a depender da classificação e natureza do débito);
- Suspensão de protestos e execuções fiscais durante a vigência do acordo.



## SEÇÃO 7

### Transação Tributária de Débitos Estaduais (Minas Gerais, Lei Estadual 25.144/2025)

#### Como funciona?

A transação tributária estadual em Minas Gerais permite a regularização de:

Débitos de ICMS e outros tributos estaduais inscritos em dívida ativa.

#### Como aderir?

1. Portal da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/MG):
  - Acessar a área de "Regularização de Dívidas".
  - Escolher a opção "Transação Tributária".
2. Requisitos:
  - Aceitar os termos do edital ou apresentar proposta fundamentada.
  - Cumprir os compromissos de pagamento e de manutenção da regularidade fiscal.

#### Benefícios Específicos

- Redução de juros e multas.
- Parcelamento em até 120 vezes, dependendo da classificação da dívida.
- Possibilidade de oferta de garantias para facilitar a celebração do acordo.

## CONCLUSÃO

A transação tributária é um avanço significativo na relação entre Fisco e contribuinte, permitindo soluções mais justas, equilibradas e eficientes para a regularização de débitos fiscais.

Ao optar pela transação tributária, o contribuinte não apenas regulariza sua situação fiscal, mas também fortalece sua segurança jurídica e financeira, garantindo melhores condições para desenvolvimento econômico e continuidade das atividades empresariais.

Fique atento às oportunidades oferecidas pela União, Estados e Municípios, consulte os editais disponíveis e aproveite esse mecanismo de negociação para manter sua regularidade fiscal.

É essencial que os interessados busquem informações detalhadas nos portais oficiais e aproveitem as oportunidades oferecidas pelas legislações federal, estadual e municipal (caso haja) para resolver suas pendências tributárias de forma eficiente e segura.

Quanto aos débitos tributários municipais, deve-se consultar o portal de Secretaria Municipal da Fazenda, a fim de verificar se o seu Município regulamentou a transação tributária.

### Links úteis:

SEF/MG - Secretaria da Fazenda de MG:

<https://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/>

PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional:

<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/acordo-de-transacao>

### REFERÊNCIAS:

BRASIL, LEI FEDERAL Nº 13.988, DE 14 DE ABRIL DE 2020.

BRASIL, LEI ESTADUAL Nº 25.144, DE 9 DE JANEIRO DE 2025.

### 3.2 - PTT Nº 2 – VÍDEO INFORMATIVO – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: RESOLVA SUAS PENDÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

**APRESENTAÇÃO:** A construção do *storyborad* pautou-se no referencial teórico utilizado nesta dissertação, com vistas a sensibilizar o contribuinte sobre a importância da transação tributária para solução das pendências tributárias, seja do contribuinte pessoa física, quanto pessoa jurídica.

<b>Storyboard do Vídeo Informativo</b>	
<b>Título:</b>	Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias
<b>Tema proposto:</b>	Transação Tributária e Consensualidade
<b>Objetivo:</b>	Sensibilizar o contribuinte sobre os benefícios da transação tributária e fomentar o consenso entre fisco e contribuinte com vistas a aumentar a arrecadação e diminuir a litigiosidade.
<b>Público-Alvo:</b>	Contribuinte, pessoa física ou jurídica
<b>Falas</b>	
Você sabia que pode resolver suas pendências tributárias de forma mais fácil e ágil?	
A transação tributária é o caminho para regularizar sua situação fiscal em condições especiais.	
Com a transação tributária você pode: reduzir juros e multas, parcelar sua dívida em condições vantajosas e, o mais importante, evitar longos processos judiciais.	
Regularizar sua situação fiscal traz benefícios imediatos, como a possibilidade de obter certidões negativas e voltar a investir em no seu negócio com tranquilidade.	
Não deixe para depois.	
Procure informações sobre a transação tributária e aproveite essa oportunidade de regularização fiscal.	
Entre em contato com a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais e faça parte desta solução.	

Após a construção do *storyboard*, confeccionou-se e editou-se o vídeo a partir do uso da plataforma Vidnoz ® (<https://pt.vidnoz.com/>), uma plataforma de Inteligência Artificial (IA) baseada em suporte de vídeo e criatividade visionária. Utilizou-se a opção de criação gratuita de vídeos. No momento o vídeo encontra-se hospedado em pasta particular do autor (link de acesso: [vídeo transação tributária](#)). No entanto, pretende-se que este possa ser divulgado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

### **3.3 - PTT Nº 3 – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONSENSUALIDADE NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA**

**PROFIAP**  
MESTRADO PROFISSIONAL EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

**RELATÓRIO TÉCNICO**

## TÍTULO DO PROJETO

Relatório técnico apresentado pelo(a) mestrando(a) **Gustavo de Queiroz Guimarães** ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do(a) docente Dr. Gilberto de Araújo Pereira, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.





Resumo	03
Contexto da proposta	04
Público-alvo da proposta	05
Descrição da situação-problema	06
Objetivos da proposta de intervenção	07
Diagnóstico e análise	08
Proposta de intervenção	12
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	14
Referências	15
APÊNDICE A - Cartilha Explicativa	16
APÊNDICE B - Video Informativo	28
Protocolo de recebimento	29

## RESUMO

A presente pesquisa, aborda a transação tributária, como forma consensual de resolução de litígios tributários, que ainda enfrenta obstáculos à sua plena implementação, devido a princípios tradicionais que sempre regeram a Administração Pública (princípio da indisponibilidade do patrimônio público, legalidade, impessoalidade, etc.), outrora vistos como dogmas quase absolutos.

A resistência à consensualidade na Administração Pública, marcada por um modelo burocrático e inflexível, tem sido alvo de diversas discussões na literatura. Contudo, a evolução da Administração Pública para um modelo gerencial, focado na governança pública e na eficiência administrativa, requer uma abordagem mais dialógica e participativa nas ações estatais, visando assegurar um espaço de diálogo e legitimação democrática das decisões que afetam a sociedade, promovendo a consensualidade também como norte à solução de controvérsias tributárias.

Nesse contexto, iremos analisar a transação tributária como um instrumento de atuação consensual que tem o potencial de pacificar conflitos, legitimar a tributação e renovar o consentimento do cidadão, contribuindo para a eficiência arrecadatória e redução da litigiosidade, pois a crise de litigânci, que sobrecarrega o Poder Judiciário, revela a ineficácia do modelo tradicional de atuação da administração tributária (impositiva e adversarial).

Diante desse cenário, a adoção de novas práticas para aprimorar a arrecadação de tributos e solucionar conflitos tributários é essencial, surgindo a transação tributária como uma medida instrumental de consensualidade que proporciona um espaço de diálogo e interação entre a Administração Tributária e o contribuinte.

A investigação, portanto, foca na transação tributária como mecanismo para reduzir a litigiosidade e aumentar a eficiência arrecadatória, dentro de um novo ambiente de consensualidade na Administração Pública.



“

A crise de litigânci, que sobrecarrega o Poder Judiciário, revela a ineficácia do modelo tradicional de atuação da administração tributária (impositiva e adversarial).

”