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

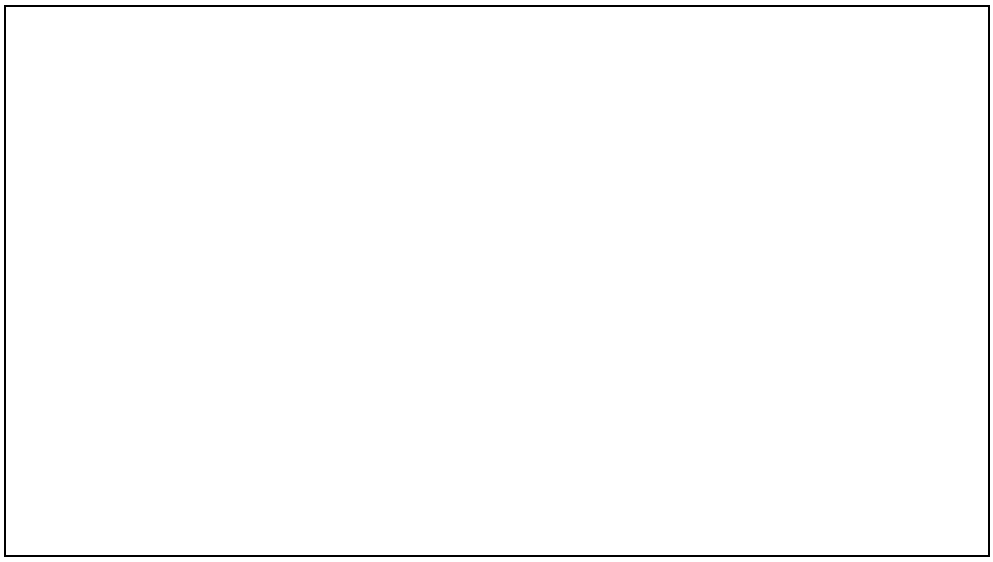
UBERABA/MG
2025

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



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, 18 de Fevereiro de 2025.

Banca examinadora:

Dr. Gilberto de Araújo Pereira
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Onofre Alves Batista Junior
Universidade Federal de Minas Gerais

Dr. Alessandro Gustavo Souza Arruda
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

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

Sumário

Sumário **11**

1. INTRODUÇÃO **13**

1.1. OBJETIVOS **15**

1.2. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA **16**

1.3. REFERENCIAL TEÓRICO **17**

Consensualidade 18

Arrecadação Tributária 19

Governança Pública 20

Administração Pública Tributária Consensual 21

Transação Tributária 22

Eficiência, eficácia e efetividade 22

1.4 METODOLOGIA **24**

1.5 PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS **26**

1.6 RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS **27**

1.7 ESCOLHA DA REVISTA **29**

2 ARTIGO PUBLICADO **30**

3 PRODUTOS TÉCNICOS e TECNOLÓGICOS **65**

3.1 PTT Nº 1 – CARTILHA EXPLICATIVA: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA **65**

3.2 - PTT Nº 2 – VÍDEO INFORMATIVO – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: RESOLVA SUAS PENDÊNCIAS TRIBUTÁRIAS **77**

3.3 - PTT Nº 3 – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONSENSUALIDADE NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA **78**

4. CONCLUSÕES **109**

5 REFERÊNCIAS **111**

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”* (TRIGUEIRO; REZENDE; GONÇALVES, 2022).

Sob as luzes deste contexto, ressai 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 descurar 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 da 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 confiram *"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 *"enfatiza 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 consequentemente 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 boleanos “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/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.

Como PTT - Produto Técnico Tecnológico, fruto da aplicação dos conhecimentos científicos, técnicas e expertises desenvolvidas no âmbito da pesquisa, foram elaboras 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 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.

1.7 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 documenta 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, ressai 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 descurar 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 confiram *“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 consequentemente 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 boleanos *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 (SECCI, 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.

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, SUNDFELD (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.

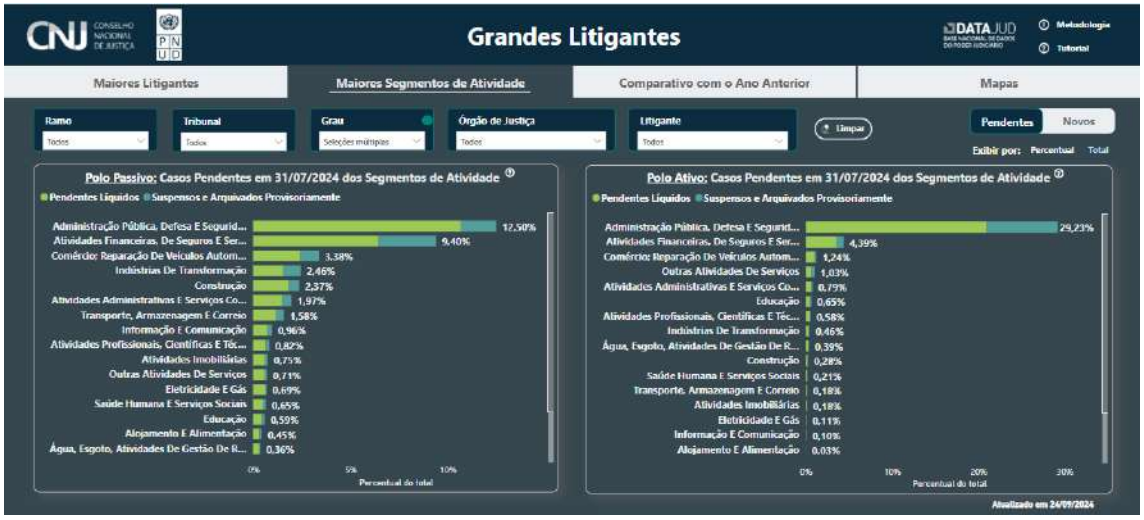
Analisando-se o panorama da litigiosidade no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, fácil concluir que o modelo adversarial tem se mostrado ineficiente na gestão de conflitos, notadamente no âmbito tributário. Segundo notícia publicada pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, ao apresentar o relatório "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 inerentemente 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 especificas 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 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".*

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 n° 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 Phelippe Toledo Pires de Oliveira e Aliomar Baleeiro, 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 53vita53es"* 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, emperra 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$)	
2016	14.924.959.281,94
2017	26.483.016.950,87
2018	24.225.855.231,99
2019	24.520.168.826,52
2020	24.330.426.734,96
2021	31.720.434.768,13
2022	38.633.171.085,03
2023	45.324.629.894,72
2024 (até Nov/24)	54.091.672.810,93

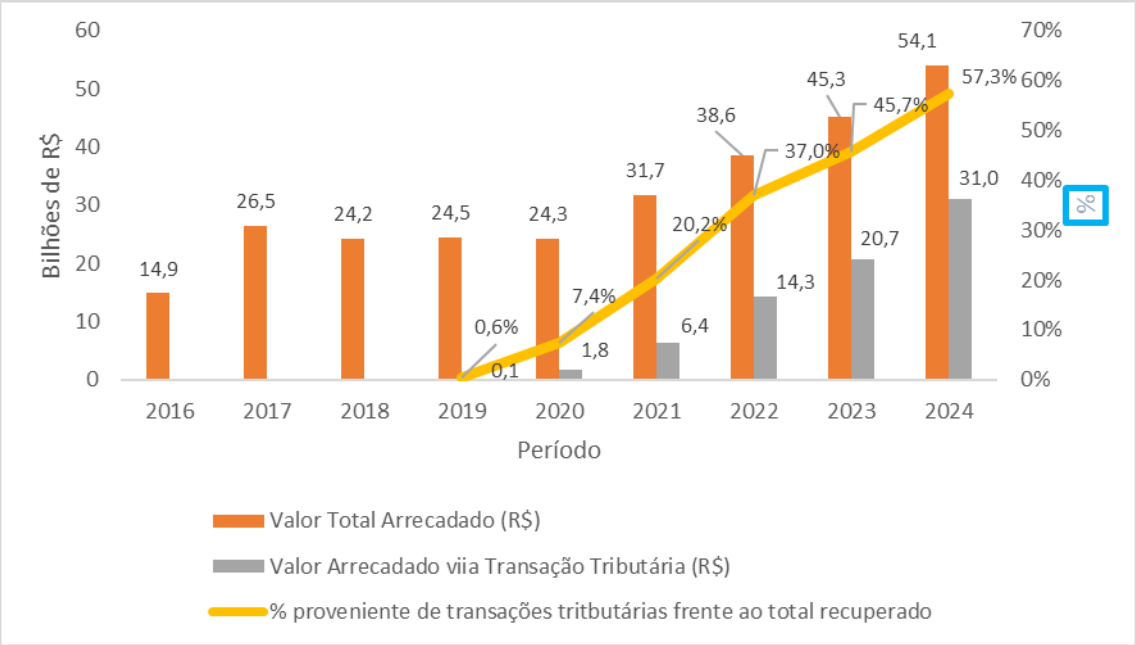
* Números em bilhões de reais.

TOTAL DE RECUPERAÇÃO PROVENIENTE DE TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS (R$)	
2016	Dados Indisponíveis
2017	Dados Indisponíveis
2018	Dados Indisponíveis
2019	14.360.725,23
2020	1.753.258.991,16
2021	6.384.262.092,51
2022	14.269.830.476,20
2023	20.724.601.573,56
2024 (até Nov/24)	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.** 17ª 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-judiciarias/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. 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://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123. Aceso em 27 ser 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.** 34ª 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.** 5ª 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. 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 Kubassewski. "**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.** 13ª 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**. 48ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36ª 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.

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.** 10ª 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. 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). 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 – CARTILHA EXPLICATIVA: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA



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

APRESENTAÇÃO

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 negociem 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.



SEÇÃO 1

OBJETIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

- 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.



SEÇÃO 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.



SEÇÃO 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.



SEÇÃO 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.

SEÇÃO 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.

***Storyboard* do Vídeo Informativo**
Título: Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias
Tema proposto: Transação Tributária e Consensualidade
Objetivo: 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.
Público-Alvo: Contribuinte, pessoa física ou jurídica
Falas
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



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.



SUMÁRIO

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

CONTEXTO

A presente pesquisa se insere em um cenário de transformação da Administração Pública, no qual os entes federativos vêm adotando a transação tributária como uma alternativa eficiente para a resolução de conflitos fiscais, impulsionados pelo sucesso da experiência da União Federal, com a implementação da Lei nº 13.988/2020.

No âmbito estadual, diversos Estados já vêm regulamentando sua própria legislação sobre transação tributária, sendo um dos exemplos mais recentes a Lei Estadual nº 25.144, de 9 de janeiro de 2025, de Minas Gerais.

Tal movimento reflete a necessidade inovação da Administração Pública Tributária voltada à redução da litigiosidade e à ampliação da eficiência arrecadatória, aproximando o Estado do contribuinte por meio do diálogo e da consensualidade.

A crise da litigiosidade fiscal tem sido um dos maiores desafios da Administração Tributária brasileira, impactando negativamente tanto a arrecadação quanto a credibilidade do Estado perante os cidadãos. Diante disso, a transação tributária surge como uma alternativa viável para desobstruir o Poder Judiciário, recuperar créditos tributários e viabilizar a regularização fiscal de contribuintes, promovendo um modelo de gestão mais eficiente e alinhado aos princípios da governança pública.

> Necessidade inovação da Administração Pública Tributária voltada à redução da litigiosidade e à ampliação da eficiência arrecadatória.



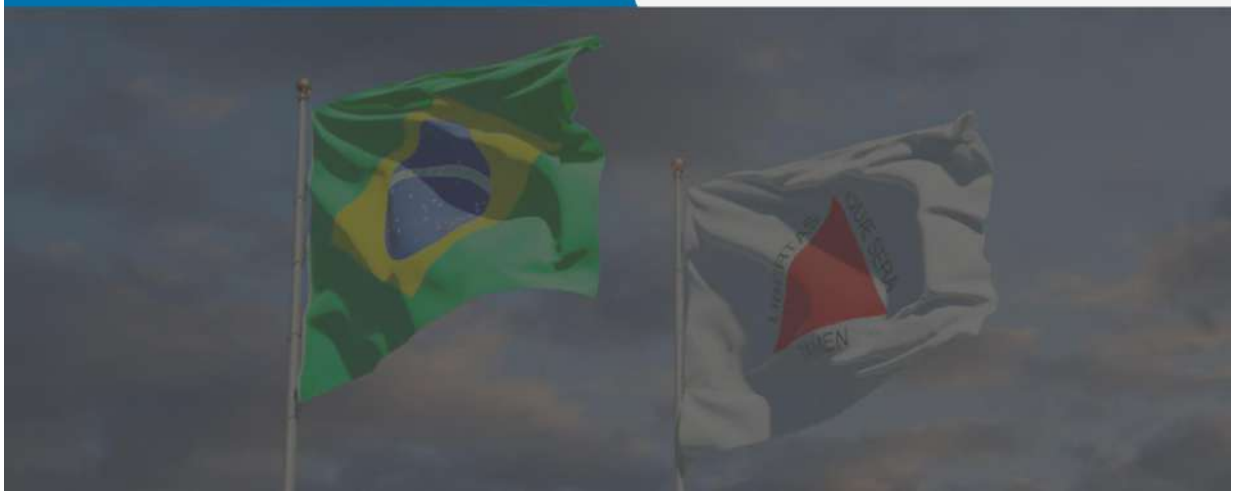
PÚBLICO-ALVO

A proposta se destina a um amplo espectro de atores envolvidos na Administração Tributária e na governança pública, incluindo:

- Fisco e Procuradorias (União, Estados e Municípios);
- Empresas e Contribuintes com passivos fiscais que buscam alternativas para regularizar sua situação tributária;
- Advogados tributaristas e consultores fiscais que assessoram clientes na negociação e formalização de transações tributárias;
- Gestores públicos e legisladores responsáveis pela formulação e aprimoramento das normativas de transação tributária;
- Pesquisadores e acadêmicos interessados no estudo da governança pública, consensualidade e novas metodologias de arrecadação.

A transação tributária representa uma ferramenta estratégica na modernização da Administração Pública, promovendo maior eficiência na gestão fiscal e na recuperação de créditos tributários.

Diante desse cenário, a proposta se destina a um público-alvo diversificado, abrangendo diferentes segmentos da sociedade que são diretamente impactados pela cobrança de tributos e pela litigiosidade tributária.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O Brasil enfrenta um grave problema de litigiosidade tributária, com milhões de processos em tramitação no Judiciário e altos índices de inadimplência na arrecadação de tributos.

- Alto volume de execuções fiscais: Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 31% dos processos pendentes no Judiciário são execuções fiscais, dificultando a celeridade da Justiça e comprometendo a eficiência da Administração Tributária.

- Baixa taxa de recuperação de créditos por meio da tradicional estratégia de cobrança judicial forçada apresenta resultados insuficientes, pois muitos contribuintes não possuem capacidade financeira para quitar integralmente seus débitos.

- Custo elevado da litigância: A manutenção de disputas judiciais prolongadas implica despesas significativas para o Estado e onera os contribuintes, gerando insegurança jurídica e instabilidade econômica.

A ineficiência dos modelos tradicionais de cobrança tributária reforça a necessidade de instrumentos inovadores, como a transação tributária, que possibilitam a solução negociada dos débitos e evitam o agravamento do passivo fiscal.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

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

Objetivos específicos

I) Descrever o panorama histórico da consensualidade na Administração Pública, com foco na transação tributária, seus fundamentos e requisitos para implementação;

II) Analisar os possíveis conflitos da transação tributária com os princípios da Administração Pública, notadamente os da indisponibilidade do interesse público, legalidade estrita e impessoalidade;

III) Examinar as normativas federais sobre transação tributária, com ênfase nas transações tributárias realizadas no âmbito da AGU/PGFN no período de 2020 a 2024, avaliando seu impacto na recuperação da dívida ativa e na redução da litigiosidade fiscal.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O estudo revelou um cenário alarmante de litigiosidade tributária, evidenciando que o modelo tradicional de cobrança de tributos sobrecarrega o Poder Judiciário e gera altos custos administrativos para a Administração Pública.

Volume de processos pendentes no Judiciário:

Segundo o relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mais de 83 milhões de processos estavam em tramitação no Brasil em 2023, representando um recorde histórico.

Execuções fiscais como maior gargalo judicial:
31% de todos os processos pendentes no Judiciário correspondem a execuções fiscais.
59% do total de execuções pendentes são ações da Fazenda Pública, evidenciando o impacto da litigiosidade tributária.
Judicialização crescente: Somente em 2023, foram ajuizados 35 milhões de novos processos, um aumento de 9,5% em relação a 2022, mostrando que os esforços para conter a litigiosidade têm sido insuficientes.



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

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A Fazenda Pública como a maior litigante do país:

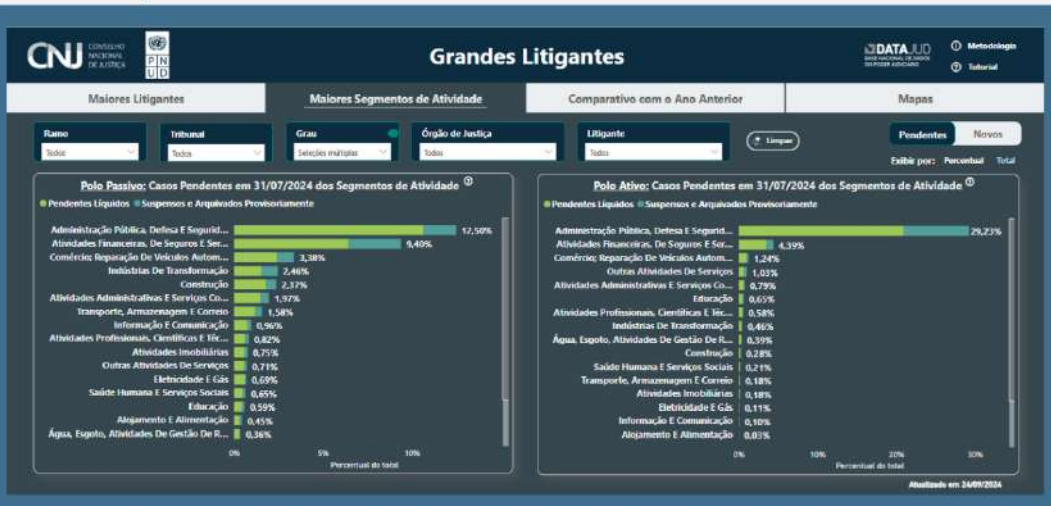
A Administração Pública lidera o ranking de litigantes, figurando como parte em milhões de processos, tanto no polo ativo, quanto no polo passivo de litígios judiciais.

Empresas e cidadãos recorrem cada vez mais ao Judiciário para questionar lançamentos tributários, autos de infração e execuções fiscais, demonstrando a necessidade de um modelo mais eficiente de resolução de conflitos fiscais.

Analisando-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.

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.

Os conflitos tributários são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário.



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

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Os dados coletados demonstram que, desde a implementação da transação tributária no âmbito federal em 2020, houve:

Aumento significativo na recuperação de créditos da dívida ativa:

- **Em 2020, apenas R$ 1,7 bilhão foi arrecadado via transação tributária.**
- **Em 2024, esse montante já ultrapassa R$ 31 bilhões, evidenciando um crescimento exponencial da eficácia desse instrumento consensual.**

TOTAL DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO (R$)	
2016	14.924.959.281,94
2017	26.483.016.950,87
2018	24.225.855.231,99
2019	24.520.168.826,52
2020	24.330.426.734,96
2021	31.720.434.768,13
2022	38.633.171.085,03
2023	45.324.629.894,72
2024 (até Nov/24)	54.091.672.810,93

*Números em bilhões de reais.

TOTAL DE RECUPERAÇÃO PROVENIENTE DE TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS (R$)	
2016	Dados Indisponíveis
2017	Dados Indisponíveis
2018	Dados Indisponíveis
2019	14.360.725,23
2020	1.753.258.991,16
2021	6.384.262.092,51
2022	14.269.830.476,20
2023	20.724.601.573,56
2024 (até Nov/24)	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.



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. Sendo que em 2024, ela já é a responsável por mais da metade da arrecadação de toda a dívida ativa da União. Tais evidências demonstram que tal instrumento de negociação tem gerado forte impacto na eficiência arrecadatória (aqui analisada sob a ótica estritamente econômica).

Impacto positivo na governança pública:

A adesão crescente de contribuintes ao modelo de transação tributária demonstra maior confiança nas políticas públicas de negociação fiscal.

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.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Redução do volume de litígios tributários:

- Houve um crescimento expressivo no número de execuções fiscais baixadas, na Justiça Federal, sugerindo que a transação tributária contribui diretamente para desafogar o Judiciário.
- A diminuição do passivo judicial fiscal é essencial para a celeridade processual e redução dos custos de cobrança para o Estado.
- Os dados coletados reforçam a eficiência da transação tributária como ferramenta de governança fiscal, apontando a necessidade de expansão e aprimoramento da sua aplicação nos Estados e Municípios.

Da análise dos dados coletados, percebeu-se que, 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).



Esses dados reforçam a eficiência da transação tributária como ferramenta de governança fiscal, apontando a necessidade de expansão e aprimoramento da sua aplicação nos Estados e Municípios.

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. 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.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base nos resultados obtidos na pesquisa, foram identificadas oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes. Observou-se que, apesar do potencial da transação tributária como mecanismo de regularização fiscal, muitos contribuintes ainda desconhecem seu funcionamento, critérios de adesão e benefícios, o que dificulta sua ampla utilização.

Diante desse cenário, foi proposta a criação de dois produtos técnicos tecnológicos, voltados à divulgação e simplificação das informações sobre a transação tributária, utilizando linguagem acessível e recursos midiáticos que facilitem a compreensão do público-alvo.

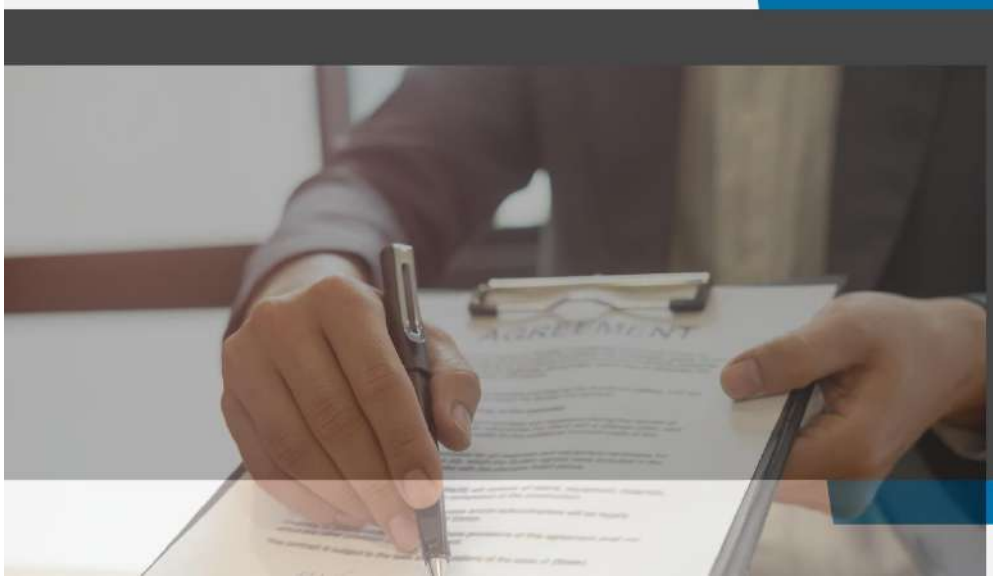
1º) Um vídeo informativo, de curta duração e linguagem acessível, para ser veiculado nos canais institucionais do Estado (sites oficiais, redes sociais, plataformas digitais e mídias audiovisuais), em linguagem simples e didática, contendo como principais informações:

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.

2°) Uma cartilha explicativa, que 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.

> 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.



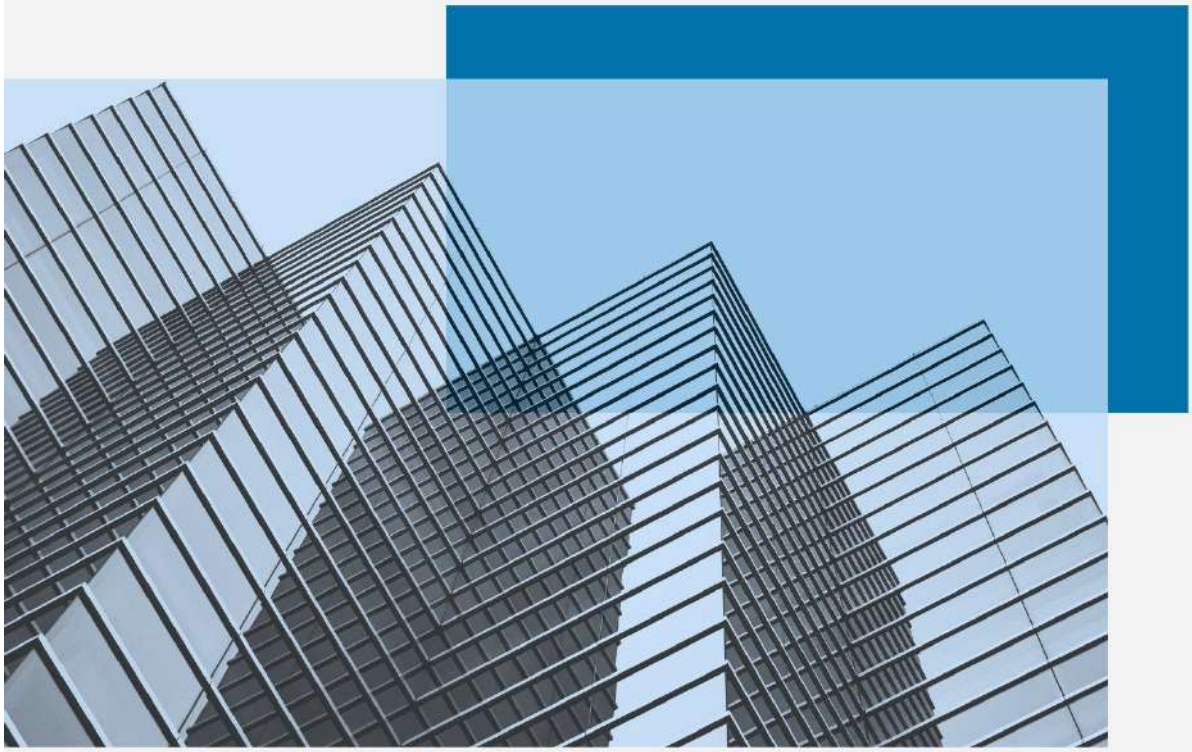
RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO 14

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
Mestrando
Contato:
gustavoguimaraesjp@hotmail.com

Data da cartilha
03/02/2025

GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA
Docente orientador
gilberto.pereira@uftm.edu.br



REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 13.988, DE 14 DE ABRIL DE 2020 - Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n os 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.

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

BRASIL. LEI Nº 25.144, DE 9 DE JANEIRO DE 2025 - Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios de natureza tributária e não tributária inscritos em dívida ativa e dá outras providências.

BRASIL. Portaria PGFN nº 6757, de 29 de julho de 2022 - Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS.

BRASIL. Portaria Normativa MF nº 1584, de 13 de dezembro de 2023 - Dispõe sobre transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e de pequeno valor.

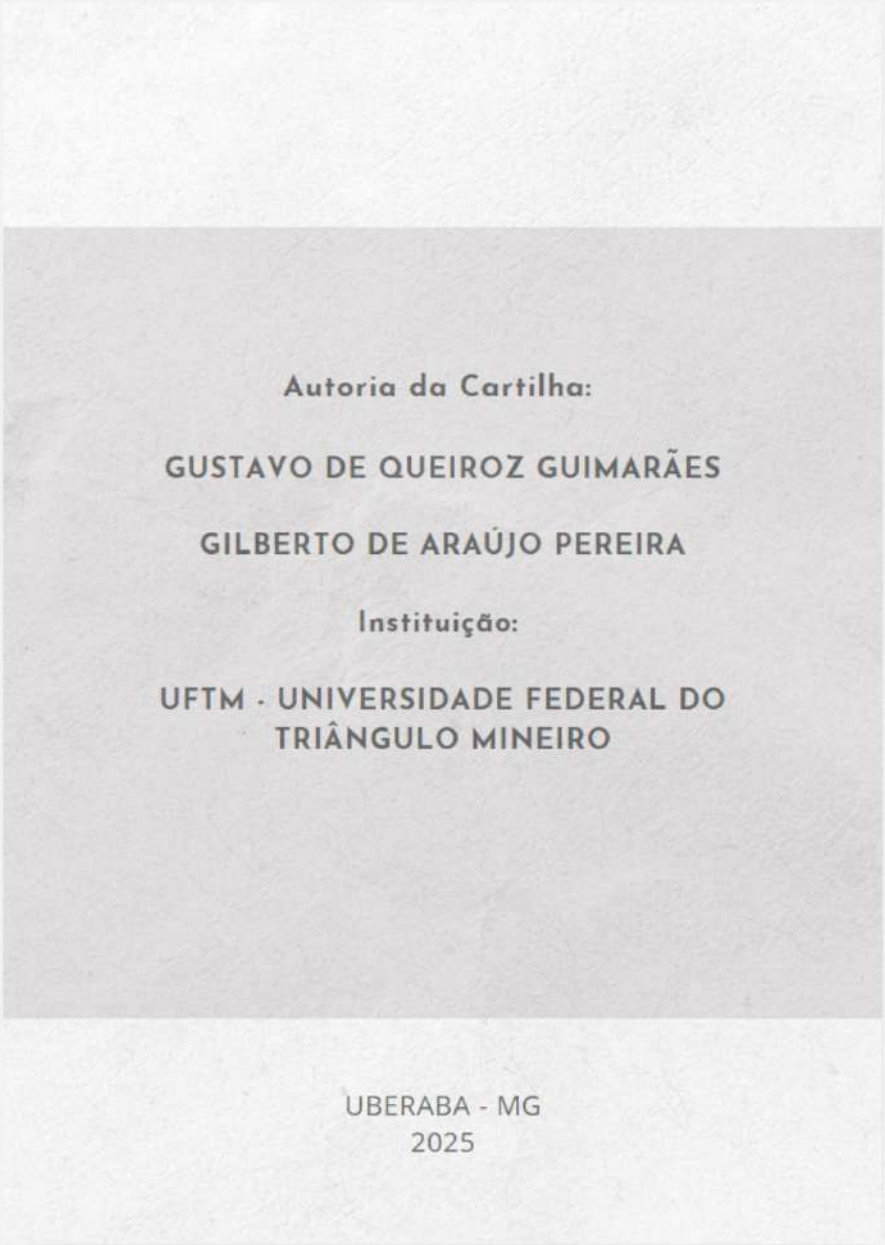
BRASIL. Portaria RFB nº 247, de 18 de novembro de 2022 - Regulamenta a transação de créditos tributários sob administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Apêndice A

PTT – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO Nº 1
CARTILHA EXPLICATIVA



Apêndice A


Autoria da Cartilha:
GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA
Instituição:
UFTM - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
UBERABA - MG
2025

Apêndice A

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

Apêndice A

APRESENTAÇÃO

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 negociem 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.



Apêndice A

SEÇÃO 1

OBJETIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

- 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.



Apêndice A

SEÇÃO 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.

Apêndice A

SEÇÃO 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.

Apêndice A

SEÇÃO 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.

Apêndice A

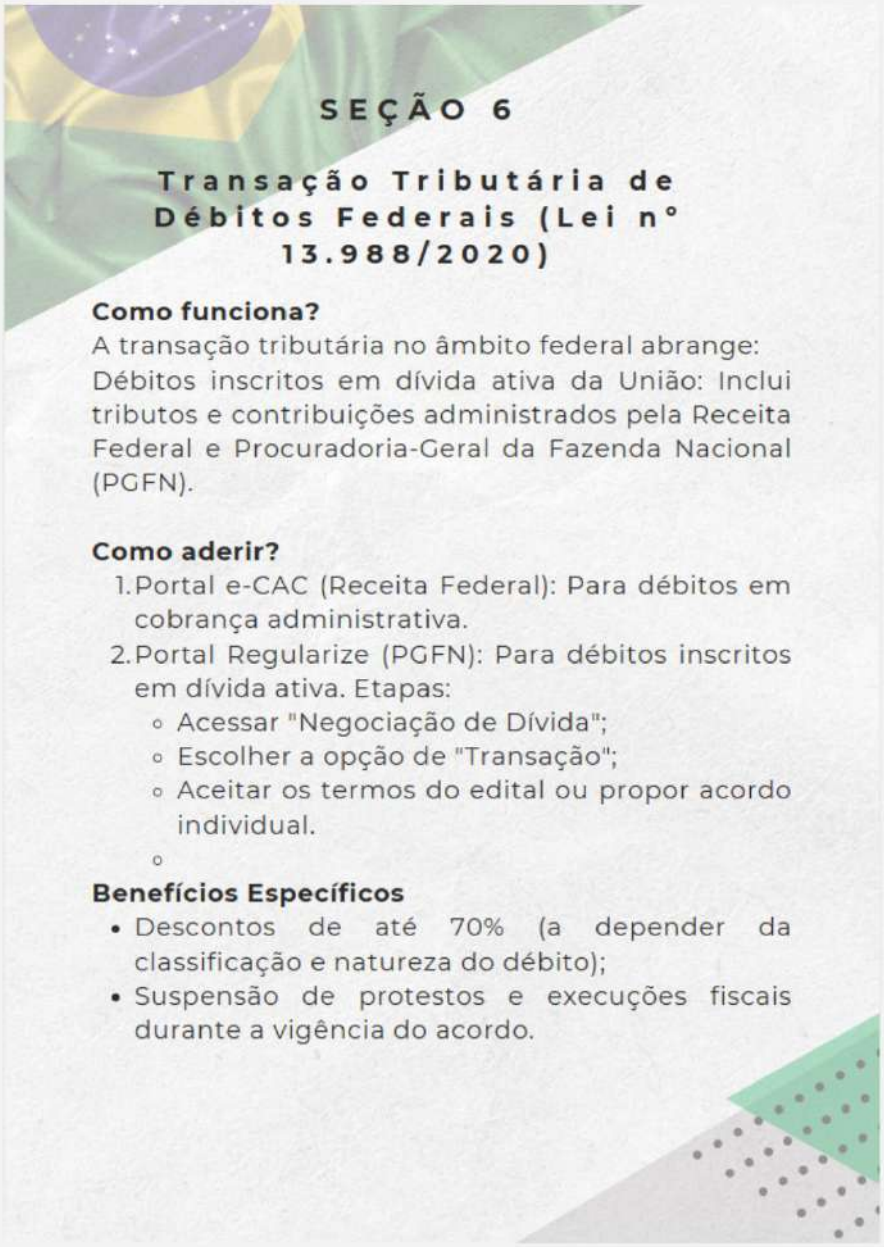
SEÇÃO 5

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.



Apêndice A



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.

Apêndice A

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.

Apêndice A

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.

Apêndice B

PTT - PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO Nº2
VÍDEO INFORMATIVO

Autoria:
GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA

Instituição:
Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM

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.

***Storyboard* do Vídeo Informativo**
Título: Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias
Tema proposto: Transação Tributária e Consensualidade
Objetivo: 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.
Público-Alvo: Contribuinte, pessoa física ou jurídica
Falas
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 (Vídeo transação tributária.mp4). No entanto, pretende-se que este possa ser divulgado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

Pelo presente, encaminhamos os produtos técnico-tecnológicos intitulados "cartilha explicativa" e "vídeo informativo", derivado da dissertação de mestrado "A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA", de autoria de "GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES".
Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada "UFTM - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO".
A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um RELATÓRIO TÉCNICO e seu propósito é identificar oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes.
Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço sec.profiap@uftm.edu.br.

Gentileza acusar o recebimento pelo setor, com data, departamento, instituição e nome completo do responsável.

Uberlândia, 13 de Fevereiro de 2025.

Registro de recebimento

_____

Discente: Gustavo de Queiroz Guimarães
- mestrando.

Orientador: Dr. Gilberto de Araújo Pereira
- docente orientador.

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

02 de Fevereiro de 2025.

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4. CONCLUSÕES

A presente pesquisa abordou de forma abrangente o papel da transação tributária como um instrumento inovador de governança pública voltado à redução da litigiosidade e ao incremento da eficiência arrecadatória. A partir da análise teórica e empírica realizada, algumas conclusões gerais podem ser destacadas, com suporte em dados oficiais coletados, que conjugam uma série de evidências, dentro de um espaço amostral de expressiva significância.

Conforme se percebe, a transação tributária desponta como um marco no processo de modernização da atividade de arrecadação da Administração Pública Tributária brasileira, que vem apresentando significativo impacto na arrecadação da dívida ativa, além de reduzir sobremaneira o contencioso fiscal. Através de tal instrumento, tem sido superado o tradicional modelo puramente adversarial de resolução de conflitos, partindo-se para uma atuação mais pautada, tanto quanto possível, no consenso e na inclusão do contribuinte/administrado como sujeito ativo no centro da solução do conflito, a partir da ideia de facilitação da conformidade fiscal e de ponderação acerca da capacidade de pagamento do devedor, sempre em busca da concretização do princípio da eficiência e otimização da atividade de arrecadação.

Essa mudança não apenas reflete os princípios contemporâneos da Governança Pública, com foco central na eficiência administrativa, mas também promove maior legitimidade na historicamente conturbada relação entre o Fisco e os contribuintes, combinando elementos de justiça fiscal e pragmatismo na resolução de conflitos tributários.

A investigação teórica demonstrou que, embora a transação tributária ainda enfrente desafios relacionados à interpretação e implementação de seus fundamentos jurídicos, especialmente no que tange à compatibilização com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade e da impessoalidade, o instituto não apenas respeita tais preceitos, mas também contribui para a concretização mais eficaz do interesse público. A consensualidade, nesse contexto, deve ser entendida como um meio para atingir o interesse público de forma mais eficiente e menos onerosa, não como uma abdicação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A análise dos dados empíricos corroborou a eficácia prática da transação tributária, dentro da delimitação a que se propôs (âmbito da União Federal), cujos dados analisados revelaram um impacto expressivo na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa e na redução do acervo de processos judiciais relacionados às execuções fiscais. Tais resultados reforçam a capacidade do instrumento de oferecer uma alternativa viável para superar a crise de litigiosidade que assola o Judiciário brasileiro, ao mesmo tempo em que potencializa a arrecadação fiscal. Esses impactos não são apenas financeiros, mas também institucionais, fortalecendo a relação de confiança e cooperação entre o Fisco e os contribuintes e ampliando a capacidade de resposta institucional dos órgãos integrantes da Administração Tributária.

Além de gerar resultados concretos em termos de arrecadação e pacificação de conflitos, o instrumento incentiva uma cultura de conformidade fiscal, promovendo um ambiente de maior diálogo e colaboração. Esse modelo, ao afastar-se das práticas de enfrentamento e imposição típicas do modelo adversarial, sinaliza um caminho para um relacionamento mais equilibrado e sustentável entre o Estado e a sociedade.

Por fim, a pesquisa reconheceu suas limitações de estudo, especialmente no que diz respeito à abrangência da análise, concentrada no nível da União Federal, notadamente em razão da ausência de sistematização de dados nos Estado, DF e Municípios e/ou da ausência de regulamentação plena. Essa delimitação metodológica não diminui a relevância dos achados, ao contrário, ressalta a necessidade de futuras investigações que explorem a implementação da transação tributária nas esferas federativas, ampliando o entendimento sobre o impacto e as potencialidades desse instrumento em contextos distintos.

Conclui-se que a transação tributária não apenas atende aos princípios de Governança Pública, mas também contribui para a modernização da Administração Tributária brasileira. Ao promover a eficiência, a redução de custos da atividade de arrecadação e a pacificação de conflitos pela via consensual, o instituto se apresenta como um paradigma de gestão fiscal alinhado aos desafios contemporâneos, reforçando a legitimidade das instituições públicas e a confiança da sociedade no Estado. Em um cenário de crise de litigiosidade e limitações orçamentárias, a transação tributária

representa uma resposta estratégica para os desafios da Administração Pública do século XXI.

Como limitação do presente estudo, ressaltamos que a análise concentrou-se no âmbito federal, sem abranger a implementação da transação tributária em Estados e Municípios (notadamente em razão da amplitude da normatização e ausência de sistematização dos dados), o que poderia fornecer um panorama mais amplo e comparativo. Além disso, a abordagem quantitativa foi restrita a dados disponíveis entre 2020 e 2024, período que, embora relevante (e cujo marco inicial coincide com a normatização da transação em âmbito federal - Lei 13.988/2020), pode não refletir, ao longo prazo, necessariamente os mesmos resultados aqui obtidos. Para estudos futuros, sugere-se a ampliação da investigação para contextos subnacionais, a ampliação do cenário amostral, bem como a realização de análises comparativas com modelos adotados em outros países.

5. REFERÊNCIAS

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. Acesso em: 27 jan. 2025.

FARIA, L. **O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual.** Revista De Direito Administrativo, 281(3), 273–302. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.88324. Acesso em: 10 jan. 2025.

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.

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.

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

TRIGUEIRO, Marcelo da Cruz; REZENDE, José Honório de; GONÇALVES, Josiele Batista. **Autocomposição, mediação e conciliação no processo tributário.** *In:* Revista eletrônica dos grupos de estudos da EJEF. Disponível em: https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/Autocomposicao-mediacao-e-conciliacao-no-processo-tributario.pdf. Acesso em 08 mar 2024.

APÊNDICE I
PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO CADASTRO PTT PLATAFORMA SUCUPIRA

1 – Tipo de Produção	
Técnica	
2 – Subtipo de Produção	
Serviços Técnicos	
3 – Natureza	
Relatório Técnico	
4 – Duração do desenvolvimento do produto técnico (em meses)	
Ex: 24 meses	
5 – Número de páginas	
31	
6 – Disponibilidade do documento (PTT). (Marcar apenas uma opção)	
	Restrita
X	Irrestrita

7 – Instituição financiadora
Modelo: Essa pesquisa foi autofinanciada pelo pesquisador, realizada fora do horário de trabalho e envolveu custos de energia elétrica e material de escritório (como impressão) em torno de R$ 200,00.
8 – Cidade que realizou o produto técnico
Uberaba
9 – País
BRASIL

10 – Qual a forma de divulgação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Meio digital – disponibilização do texto em um repositório ou site d acesso público, via internet.
	Vários – disponibilização em uma combinação de, pelo menos, duas modalidades.

11 – Idioma no qual foi redigido o texto original para divulgação

Português
12– Título do seu PTT em inglês (Todas as iniciais de palavras em maiúsculas, exceto as conjunções)
13 – Número do DOI (se houver)
Não se aplica.
14 – URL do DOI (se houver)
Não se aplica.
15 –Subtipos – produtos técnicos/tecnológicos. (Marcar apenas uma opção)

	(X) Relatório técnico conclusivo – Relatório técnico conclusivo per se
	Relatório técnico conclusivo – Processo de gestão elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Pesquisa de mercado elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Simulações, cenarização e jogos aplicados
	Relatório técnico conclusivo – Valoração de tecnologia elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Modelo de negócio inovador elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Ferramenta gerencial elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Pareceres e/ou notas técnicas sobre vigência, aplicação ou interpretação de normas elaboradas
	Manual/Protocolo – Protocolo tecnológico experimental/aplicação ou adequação tecnológica
	Manual/Protocolo – Manual de operação técnica elaborado

16– Finalidade do seu PTT
Fornecer subsídios para o aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes.
17 – Qual o nível de impacto do seu PTT? (Marcar apenas uma opção) **Impacto consiste na <u>transformação causada</u> pelo produto técnico/tecnológico no ambiente (organização, comunidade, localidade, etc.) ao qual se destina.**

	Alto

	(X) Médio
	Baixo

18 – Qual o tipo de demanda do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Espontânea (Identificou o problema e desenvolveu a pesquisa e o PTT)
	Por concorrência (Venceu a concorrência)
	Contratada (Solicitação da instituição, sendo ou não remunerado)

19 – Qual o impacto do objetivo do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Experimental
X	Solução de um problema previamente identificado
	Sem um foco de aplicação previamente definido

20 – Qual a área impactada pelo seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
X	Econômica
	Saúde
	Ensino
	Social
	Cultural
	Ambiental
	Científica
	Aprendizagem

21 – Qual o tipo de impacto do seu PTT neste momento?	
X	Potencial (Quando ainda não foi implementado/adotado pela instituição)
	Real (Quando já foi implementado/ adotado pela instituição)

22 – Descreva o tipo de impacto do seu PTT (255 caracteres com espaço)

A pesquisa de mestrado "A Era da Consensualidade na Administração Pública: A Transação Tributária como Instrumento de Governança Voltado à Redução da Litigiosidade e à Eficiência Arrecadatória", aliada ao Relatório Técnico como Produto Técnico-Tecnológico (PTT), representa uma contribuição significativa para a modernização da Administração Pública Tributária e a formulação de políticas fiscais mais eficientes. Seu impacto se estende às esferas científica, organizacional, prática, societal e de políticas públicas, promovendo mudanças estruturais no modo como o Estado lida com a litigiosidade tributária e a recuperação de créditos fiscais.

Do ponto de vista científico, a pesquisa se insere no debate acadêmico sobre governança pública, direito tributário e consensualidade administrativa, trazendo uma abordagem inovadora ao demonstrar como a transação tributária pode ser um instrumento eficaz de redução de conflitos fiscais. O produto técnico tecnológico derivado da pesquisa, contribui para o avanço teórico e empírico da área, servindo de referência para pesquisadores interessados na relação entre arrecadação tributária e resolução de litígios.

No âmbito organizacional, a pesquisa e o relatório técnico oferecem uma análise detalhada dos desafios da litigiosidade fiscal no Brasil, propondo soluções baseadas em experiências já implementadas pela União. O impacto organizacional se reflete na possibilidade de otimização da atuação dos órgãos fazendários, reduzindo o volume de execuções fiscais e aumentando a efetividade da arrecadação, proporcionando maior previsibilidade no fluxo de caixa do ente público, reduzindo custos administrativos e aprimorando a gestão fiscal. Os produtos técnico-tecnológicos desenvolvidos, como a cartilha explicativa e o vídeo informativo, tornam a transação tributária mais acessível e compreensível para contribuintes e órgãos públicos.

Em relação ao impacto prático, a pesquisa e relatório técnico dela derivado, aponta estratégias para ampliar a adesão a esse modelo, como a disseminação de informações acessíveis sobre o processo de negociação tributária, sugerindo medidas concretas para que Estados e Municípios estruturem melhor suas políticas de transação tributária, garantindo maior segurança jurídica para os contribuintes. O impacto prático da pesquisa também se manifesta na possibilidade de uma cobrança tributária mais eficiente e menos litigiosa, proporcionando benefícios tanto para Administração Tributária quanto para os contribuintes.

No aspecto societal, vislumbram-se benefícios em diversos segmentos da sociedade, incluindo empresas, cidadãos e o próprio Estado. A alta litigiosidade tributária no Brasil compromete a celeridade processual e a arrecadação, impactando diretamente a capacidade estatal de investir em políticas públicas. Com a redução do passivo judicial fiscal e a melhoria na arrecadação tributária, os recursos públicos podem ser mais bem empregados, promovendo segurança jurídica para os contribuintes, que passam a ter mais opções para regularizar sua situação fiscal sem o risco de litígios prolongados. Além disso, um ambiente de negócios mais estável e previsível estimula investimentos e o crescimento empresarial, ao mesmo tempo em que fortalece a confiança na Administração Tributária, promovendo a percepção de justiça fiscal.

No que se refere ao impacto nas políticas públicas, foram fornecidos subsídios técnicos e acadêmicos para a formulação de políticas tributárias mais eficazes, podendo influenciar diretamente a criação e aprimoramento da regulamentação da transação em âmbito estadual e municipal, seguindo o exemplo da União, na construção de um modelo tributário mais moderno e menos litigioso. Além disso, sugere-se a adoção de programas de comunicação e incentivo à negociação fiscal, que tornam o acesso à informação mais simples e eficiente.

23 – Seu PTT é passível de replicabilidade?

X	SIM (Quando o PTT apresenta características encontradas em outras instituições, podendo ser replicado e/ou a metodologia está descrita de forma clara, podendo ser utilizada facilmente por outro pesquisador).
	NÃO (Quando o PTT apresenta características tão específicas, que não permite ser realizado por outro pesquisador, em outra instituição e/ou a metodologia é complexa e sua descrição no texto não é suficiente para que outro pesquisador replique a pesquisa.

24 – Qual a abrangência territorial do seu PTT? Marque a maior abrangência de acordo com a possibilidade de utilização do seu PTT. (Marcar apenas uma opção)	
	Local (Só pode ser aplicado/utilizado na instituição estudada e em outras na mesma localidade).
	Regional (Pode ser aplicado/utilizado em instituições semelhantes em nível regional dentro do estado).
X	Nacional (Pode ser aplicado/utilizado em qualquer instituição semelhante, em todo o território nacional).
	Internacional (Pode ser aplicado/utilizado por qualquer instituição semelhante em outros países).
25 – Qual o grau de complexidade do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Complexidade é o grau de interação dos atores, relações e conhecimentos necessários à elaboração e ao desenvolvimento de produtos técnicotecnológicos.	
	Alta (Quando o PTT contemplou a associação de diferentes novos conhecimentos e atores/empresas para a solução de problemas).
	Média (Quando o PTT contemplou a alteração/adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes para a solução de problemas).
X	Baixa (Quando o PTT utilizou a combinação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes ou não).
26 – Qual o grau de inovação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
Intensidade do conhecimento inédito na criação e desenvolvimento do produto.	
	Alto teor inovativo – Inovação radical, mudança de paradigma.
	Médio teor inovativo – Inovação incremental, com a modificação de conhecimentos pré-estabelecidos.
X	Baixo teor inovativo – Inovação adaptativa, com a utilização de conhecimento pré-existente.
	Sem inovação aparente – Quando o PTT é uma replicação de outro trabalho já existente, desenvolvido para instituições diferentes, usando a mesma metodologia, tecnologia, autores.

27 – Qual o setor da sociedade beneficiado por seu PTT? (Marcar apenas uma opção)	
	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
	Indústria da transformação

	Água, esgoto, atividade de gestão de resíduos e descontaminação
	Construção
	Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas
	Transporte, armazenagem e correio
	Alojamento e alimentação
	Informação e comunicação
	Atividades imobiliárias
	Atividades profissionais, científicas e técnicas
	Atividades administrativas e serviços complementares
X	Administração pública, Defesa e seguridade social
	Educação
	Saúde humana e serviços sociais
	Artes, cultura, esporte e recreação
	Outras atividades de serviços
	Serviços domésticos
	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
	Indústrias extrativas
	Eletricidade e gás
28 – Há declaração de vínculo do seu PTT com o PDI da instituição na qual foi desenvolvido?	
X	SIM
	NÃO
29 – Houve fomento para o desenvolvimento do seu PTT?	
	Financiamento
	Cooperação
X	Não houve
30 – Há registro de propriedade intelectual do seu PTT?	
X	SIM

	NÃO
31 – Qual o estágio atual da tecnologia do seu PTT?	
X	Piloto ou protótipo
	Finalizado ou implantado (o PTT pode estar finalizado enquanto proposta, foi realizado diagnóstico de uma situação e apresenta sugestões para a solução de problemas).
	Em teste
32– Há transferência de tecnologia ou conhecimento no seu PTT?	
X	SIM (recomendações de melhorias de processos/políticas públicas que serão analisadas e acatadas total ou parcialmente por servidores da instituição pública).
	NÃO
33 – URL do seu PTT (colocar o link que o PTT pode ser encontrado)	
Não preencher.	
34 – Observação – utilize até 255 caracteres para descrever algo que destaca o seu PTT e que não foi contemplado nos itens anteriores.	
Este PTT surgiu a partir da análise acerca da necessidade em compreender e avaliar o papel da consensualidade na Administração Pública, promovendo insights que podem auxiliar na regulamentação da transação e nos instrumentos de comunicação e esclarecimentos dos contribuintes a respeito de tal mecanismo.	
35– Seu PTT está alinhado com qual eixo temático?	
	Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade
	Práticas de Gestão Sustentáveis
	(x) Políticas Públicas: Formulação e Gestão
	Transformação e Inovação Organizacional

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.



SUMÁRIO

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

CONTEXTO

A presente pesquisa se insere em um cenário de transformação da Administração Pública, no qual os entes federativos vêm adotando a transação tributária como uma alternativa eficiente para a resolução de conflitos fiscais, impulsionados pelo sucesso da experiência da União Federal, com a implementação da Lei nº 13.988/2020.

No âmbito estadual, diversos Estados já vêm regulamentando sua própria legislação sobre transação tributária, sendo um dos exemplos mais recentes a Lei Estadual nº 25.144, de 9 de janeiro de 2025, de Minas Gerais.

Tal movimento reflete a necessidade inovação da Administração Pública Tributária voltada à redução da litigiosidade e à ampliação da eficiência arrecadatória, aproximando o Estado do contribuinte por meio do diálogo e da consensualidade.

A crise da litigiosidade fiscal tem sido um dos maiores desafios da Administração Tributária brasileira, impactando negativamente tanto a arrecadação quanto a credibilidade do Estado perante os cidadãos. Diante disso, a transação tributária surge como uma alternativa viável para desobstruir o Poder Judiciário, recuperar créditos tributários e viabilizar a regularização fiscal de contribuintes, promovendo um modelo de gestão mais eficiente e alinhado aos princípios da governança pública.

> Necessidade inovação da Administração Pública Tributária voltada à redução da litigiosidade e à ampliação da eficiência arrecadatória.



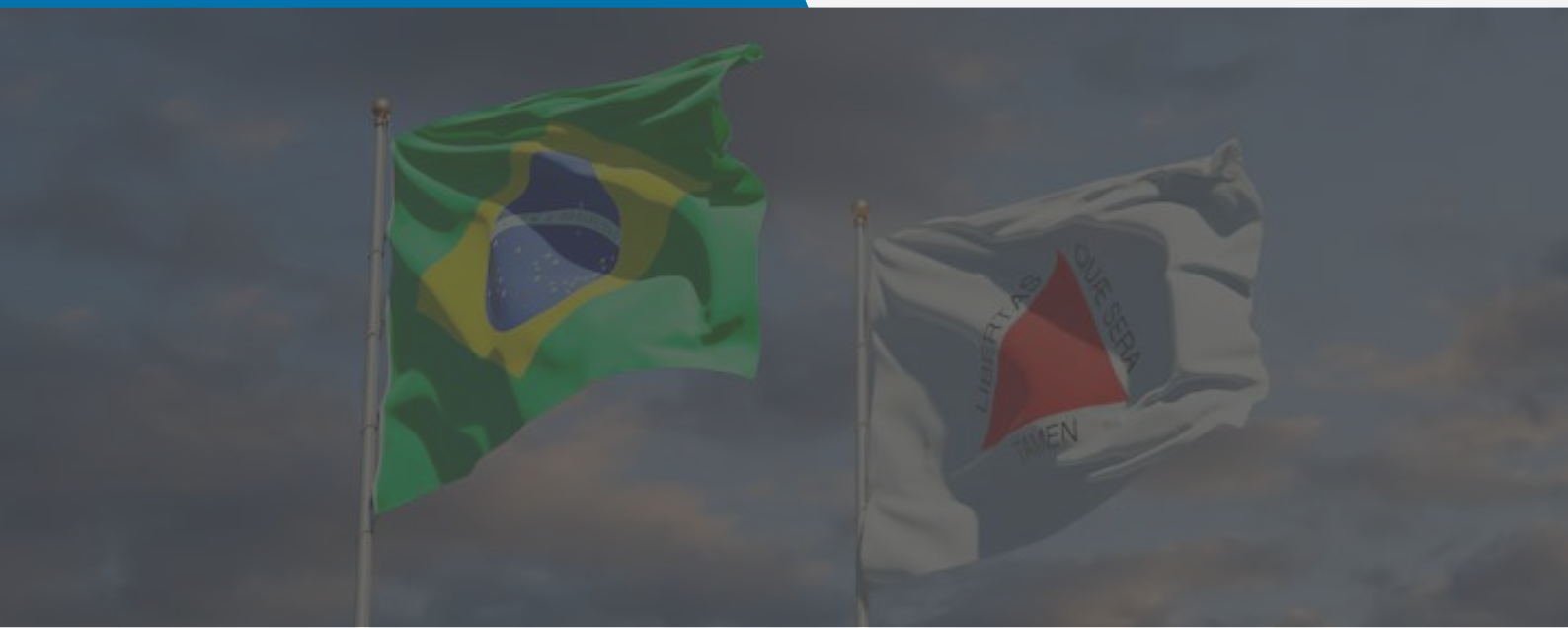
PÚBLICO-ALVO

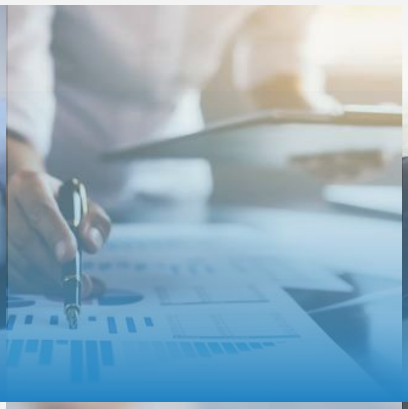
A proposta se destina a um amplo espectro de atores envolvidos na Administração Tributária e na governança pública, incluindo:

- Fisco e Procuradorias (União, Estados e Municípios);
- Empresas e Contribuintes com passivos fiscais que buscam alternativas para regularizar sua situação tributária;
- Advogados tributaristas e consultores fiscais que assessoram clientes na negociação e formalização de transações tributárias;
- Gestores públicos e legisladores responsáveis pela formulação e aprimoramento das normativas de transação tributária;
- Pesquisadores e acadêmicos interessados no estudo da governança pública, consensualidade e novas metodologias de arrecadação.

A transação tributária representa uma ferramenta estratégica na modernização da Administração Pública, promovendo maior eficiência na gestão fiscal e na recuperação de créditos tributários.

Diante desse cenário, a proposta se destina a um público-alvo diversificado, abrangendo diferentes segmentos da sociedade que são diretamente impactados pela cobrança de tributos e pela litigiosidade tributária.







DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

- O Brasil enfrenta um grave problema de litigiosidade tributária, com milhões de processos em tramitação no Judiciário e altos índices de inadimplência na arrecadação de tributos.

- Alto volume de execuções fiscais: Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 31% dos processos pendentes no Judiciário são execuções fiscais, dificultando a celeridade da Justiça e comprometendo a eficiência da Administração Tributária.

- Baixa taxa de recuperação de créditos por meio da tradicional estratégia de cobrança judicial forçada apresenta resultados insuficientes, pois muitos contribuintes não possuem capacidade financeira para quitar integralmente seus débitos.

- Custo elevado da litigância: A manutenção de disputas judiciais prolongadas implica despesas significativas para o Estado e onera os contribuintes, gerando insegurança jurídica e instabilidade econômica.

A ineficiência dos modelos tradicionais de cobrança tributária reforça a necessidade de instrumentos inovadores, como a transação tributária, que possibilitam a solução negociada dos débitos e evitam o agravamento do passivo fiscal.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

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

Objetivos específicos

I) Descrever o panorama histórico da consensualidade na Administração Pública, com foco na transação tributária, seus fundamentos e requisitos para implementação;

II) Analisar os possíveis conflitos da transação tributária com os princípios da Administração Pública, notadamente os da indisponibilidade do interesse público, legalidade estrita e impessoalidade;

III) Examinar as normativas federais sobre transação tributária, com ênfase nas transações tributárias realizadas no âmbito da AGU/PGFN no período de 2020 a 2024, avaliando seu impacto na recuperação da dívida ativa e na redução da litigiosidade fiscal.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O estudo revelou um cenário alarmante de litigiosidade tributária, evidenciando que o modelo tradicional de cobrança de tributos sobrecarrega o Poder Judiciário e gera altos custos administrativos para a Administração Pública.

Volume de processos pendentes no Judiciário:

Segundo o relatório Justiça em Números 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), mais de 83 milhões de processos estavam em tramitação no Brasil em 2023, representando um recorde histórico.

Execuções fiscais como maior gargalo judicial:
31% de todos os processos pendentes no Judiciário correspondem a execuções fiscais.
59% do total de execuções pendentes são ações da Fazenda Pública, evidenciando o impacto da litigiosidade tributária.
Judicialização crescente: Somente em 2023, foram ajuizados 35 milhões de novos processos, um aumento de 9,5% em relação a 2022, mostrando que os esforços para conter a litigiosidade têm sido insuficientes.



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

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

A Fazenda Pública como a maior litigante do país:

A Administração Pública lidera o ranking de litigantes, figurando como parte em milhões de processos, tanto no polo ativo, quanto no polo passivo de litígios judiciais.

Empresas e cidadãos recorrem cada vez mais ao Judiciário para questionar lançamentos tributários, autos de infração e execuções fiscais, demonstrando a necessidade de um modelo mais eficiente de resolução de conflitos fiscais.

Analisando-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.

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.

Os conflitos tributários são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário.



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

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Os dados coletados demonstram que, desde a implementação da transação tributária no âmbito federal em 2020, houve:

Aumento significativo na recuperação de créditos da dívida ativa:

- **Em 2020, apenas R$ 1,7 bilhão foi arrecadado via transação tributária.**
- **Em 2024, esse montante já ultrapassa R$ 31 bilhões, evidenciando um crescimento exponencial da eficácia desse instrumento consensual.**

TOTAL DE RECUPERAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO (R$)	
2016	14.924.959.281,94
2017	26.483.016.950,87
2018	24.225.855.231,99
2019	24.520.168.826,52
2020	24.330.426.734,96
2021	31.720.434.768,13
2022	38.633.171.085,03
2023	45.324.629.894,72
2024 (até Nov/24)	54.091.672.810,93

*Números em bilhões de reais.

TOTAL DE RECUPERAÇÃO PROVENIENTE DE TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS (R$)	
2016	Dados Indisponíveis
2017	Dados Indisponíveis
2018	Dados Indisponíveis
2019	14.360.725,23
2020	1.753.258.991,16
2021	6.384.262.092,51
2022	14.269.830.476,20
2023	20.724.601.573,56
2024 (até Nov/24)	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.



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. Sendo que em 2024, ela já é a responsável por mais da metade da arrecadação de toda a dívida ativa da União. Tais evidências demonstram que tal instrumento de negociação tem gerado forte impacto na eficiência arrecadatória (aqui analisada sob a ótica estritamente econômica).

Impacto positivo na governança pública:

A adesão crescente de contribuintes ao modelo de transação tributária demonstra maior confiança nas políticas públicas de negociação fiscal.

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.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Redução do volume de litígios tributários:

- Houve um crescimento expressivo no número de execuções fiscais baixadas, na Justiça Federal, sugerindo que a transação tributária contribui diretamente para desafogar o Judiciário.
- A diminuição do passivo judicial fiscal é essencial para a celeridade processual e redução dos custos de cobrança para o Estado.
- Os dados coletados reforçam a eficiência da transação tributária como ferramenta de governança fiscal, apontando a necessidade de expansão e aprimoramento da sua aplicação nos Estados e Municípios.

Da análise dos dados coletados, percebeu-se que, 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).



Esses dados reforçam a eficiência da transação tributária como ferramenta de governança fiscal, apontando a necessidade de expansão e aprimoramento da sua aplicação nos Estados e Municípios.

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. 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.





PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base nos resultados obtidos na pesquisa, foram identificadas oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes. Observou-se que, apesar do potencial da transação tributária como mecanismo de regularização fiscal, muitos contribuintes ainda desconhecem seu funcionamento, critérios de adesão e benefícios, o que dificulta sua ampla utilização.
Diante desse cenário, foi proposta a criação de dois produtos técnicos tecnológicos, voltados à divulgação e simplificação das informações sobre a transação tributária, utilizando linguagem acessível e recursos midiáticos que facilitem a compreensão do público-alvo.

1º) Um 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.

2º) Uma cartilha explicativa, que 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.

> 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.



RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
Mestrando
Contato:
gustavoguimaraesjp@hotmail.com

Data da cartilha
03/02/2025

GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA
Docente orientador
gilberto.pereira@uftm.edu.br



REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 13.988, DE 14 DE ABRIL DE 2020 - Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n os 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.

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

BRASIL. LEI Nº 25.144, DE 9 DE JANEIRO DE 2025 - Dispõe sobre a transação resolutiva de litígios de natureza tributária e não tributária inscritos em dívida ativa e dá outras providências.

BRASIL. Portaria PGFN nº 6757, de 29 de julho de 2022 - Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS.

BRASIL. Portaria Normativa MF nº 1584, de 13 de dezembro de 2023 - Dispõe sobre transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e de pequeno valor.

BRASIL. Portaria RFB nº 247, de 18 de novembro de 2022 - Regulamenta a transação de créditos tributários sob administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Apêndice A

PTT – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO Nº 1
CARTILHA EXPLICATIVA



Apêndice A

Autoria da Cartilha:

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES

GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA

Instituição:

UFTM - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO

UBERABA - MG
2025

Apêndice A

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

Apêndice A

APRESENTAÇÃO

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 negociem 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.



Apêndice A

SEÇÃO 1

OBJETIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

- 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.



Apêndice A

SEÇÃO 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.

Apêndice A

SEÇÃO 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.



Apêndice A

SEÇÃO 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.

Apêndice A

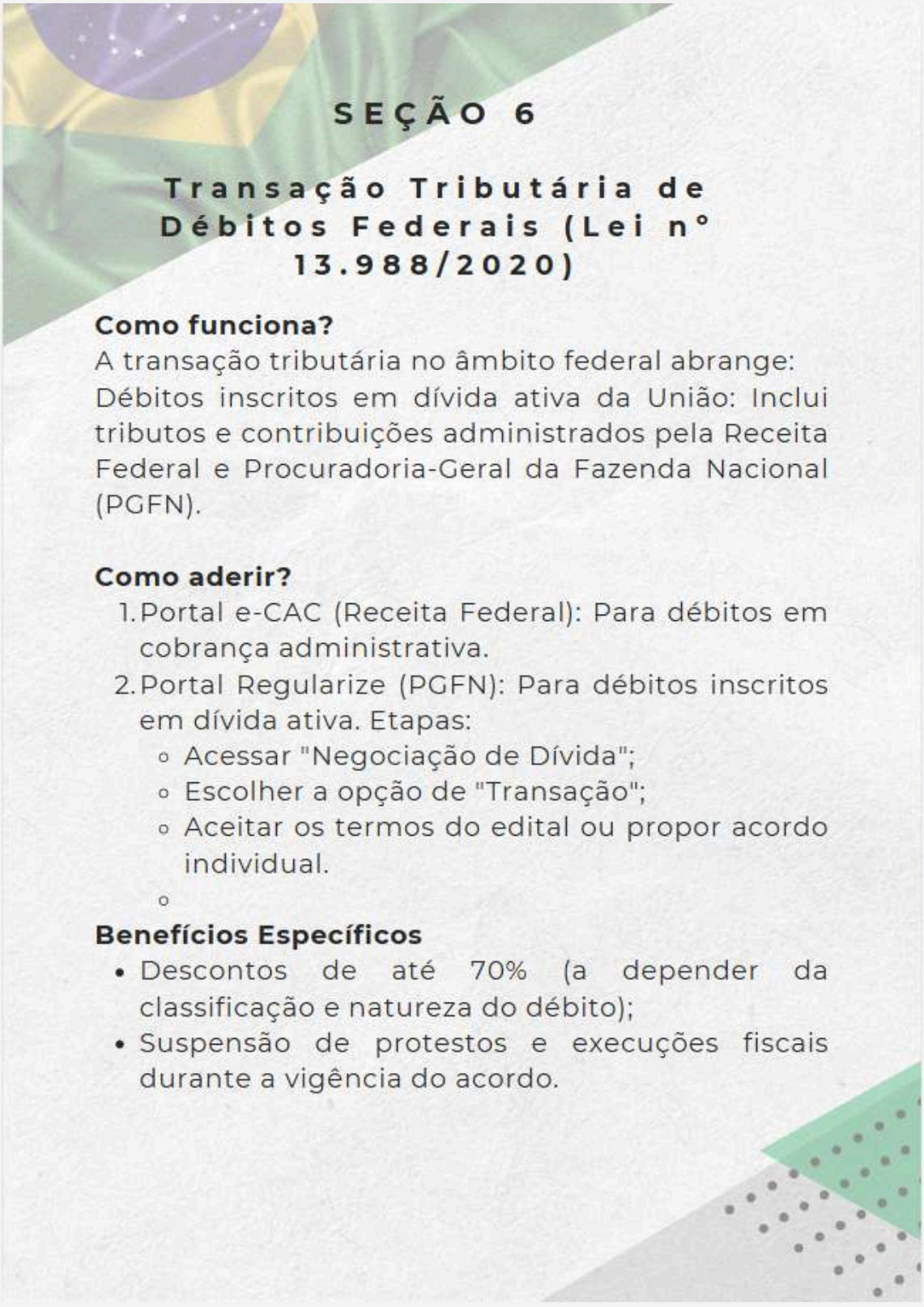
SEÇÃO 5

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.



Apêndice A



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.

Apêndice A

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.

Apêndice A

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.

Apêndice B

PTT - PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO Nº2
VÍDEO INFORMATIVO

Autoria:
GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
GILBERTO DE ARAÚJO PEREIRA

Instituição:
Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM

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.

***Storyboard* do Vídeo Informativo**
Título: Transação Tributária: Resolva suas pendências tributárias
Tema proposto: Transação Tributária e Consensualidade
Objetivo: 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.
Público-Alvo: Contribuinte, pessoa física ou jurídica
Falas
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 (Vídeo transação tributária.mp4). No entanto, pretende-se que este possa ser divulgado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

Pelo presente, encaminhamos os produtos técnico-tecnológicos intitulados “cartilha explicativa” e “vídeo informativo”, derivado da dissertação de mestrado “A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA”, de autoria de “GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES”.
Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada “UFTM - UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO”.
A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um RELATÓRIO TÉCNICO e seu propósito é identificar oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes.
Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço sec.profiap@uftm.edu.br.

Gentileza acusar o recebimento pelo setor, com data, departamento, instituição e nome completo do responsável.

Uberlândia, 13 de Fevereiro de 2025.

Registro de recebimento

_____

Discente: Gustavo de Queiroz Guimarães
- mestrando.

Orientador: Dr. Gilberto de Araújo Pereira
- docente orientador.

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

02 de Fevereiro de 2025.

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
ARE Uberlândia e ESC Patos de Minas

Memorando.AGE/AREULAESCPATOS.nº 92/2025

Uberlândia, 10 de março de 2025.

Para: Chefe de Gabinete da Advocacia Geral do Estado

Assunto: Relatório Técnico de TCC de Mestrado.
Referência: [Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 1080.01.0020078/2025-46].

À ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

Ilma. Dra. Ana Paula Muggler Rodarte,

DD. Chefe de Gabinete da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais,

Pelo presente, encaminhamo o produto técnico-tecnológicos intitulado "RELATÓRIO TÉCNICO", que acompanha “cartilha explicativa” e “vídeo informativo”, derivado da dissertação de mestrado “A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA”, de autoria de “GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES”.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada “UFTM UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO”.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um RELATÓRIO TÉCNICO e seu propósito é identificar oportunidades concretas de aprimoramento na comunicação e na acessibilidade da transação tributária para os contribuintes.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço sec.profiap@uftm.edu.br.

Gentileza acusar o recebimento pelo setor, com data, departamento, instituição e nome completo do responsável.

Com renovados protestos de estima e consideração, despeço-me.

Uberlândia, *data e assinatura eletrônica.*

GUSTAVO DE QUEIROZ GUIMARÃES
Procurador do Estado / Discente de mestrado UFTM

Dr. Gilberto de Araújo Pereira
Docente / Orientador

Documento assinado eletronicamente por **Gustavo de Queiroz Guimaraes**, **Procurador do Estado**, em 10/03/2025, às 11:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **108993668** e o código CRC **1A58EF6F**.

Referência: Processo nº 1080.01.0020078/2025-46 SEI nº 108993668

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete

Belo Horizonte, 12 de março de 2025.

Recibo nº ./AGE/GAB/ASSGAB
Processo Nº 1080.01.0020078/2025-46

RECIBO

Recebi nesta Assessoria do Gabinete, o produto técnico-tecnológicos intitulado "RELATÓRIO TÉCNICO", que acompanha “cartilha explicativa” e “vídeo informativo”, derivado da dissertação de mestrado “A ERA DA CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA VOLTADO À REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE E À EFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA”, de autoria de Gustavo de Queiroz Guimarães. O documento será encaminhado aos seguintes setores: Centro de Estudos Celso Barbi Filho, Núcleo de Uniformização de Teses,Procuradoria da Dívida Ativa e Assuntos Tributários e Procuradoria da Dívida Ativa Não Tributária.

Belo Horizonte, em 12 de março de 2025.

DALIANE INÁCIA DE SOUZA MACHADO
Assessoria do Gabiente
Advocacia-Geral do Estado

Documento assinado eletronicamente por **Daliane Inacia de Souza Machado**, **Servidor (a) Público (a)**, em 12/03/2025, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **109244181** e o código CRC **D884E768**.

Referência: Processo nº 1080.01.0020078/2025-46 SEI nº 109244181