

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFES - Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec - Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC - Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali - Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC - Minas Gerais)

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-211-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Novamente nos encontramos a distância, no denominado II Encontro Virtual do CONPEDI. Não poderíamos negar a ansiedade que nos rodeia pela volta da decantada normalidade até para que possamos, novamente, nos reunir e congregar pessoalmente em nossos eventos. Entretanto, enquanto tal procedimento não se faz possível, nos reunimos remotamente e fazemos o possível (e muitas vezes além disso) para que nossa atividade acadêmica, na área da pós graduação em Direito no Brasil, continue e evolua como tem acontecido nos últimos anos. O tema proposto para o II Encontro do CONPEDI virtual não poderia ser mais apropriado, sem embargo das dificuldades iminentes a tal fato. A pandemia do Corona Vírus. É fundamental não se descurar atualmente tratando de qualquer assunto, mormente na área do Direito, que não seria associado à crise sanitária que toda humanidade enfrenta. No que diz respeito ao objeto do GT de Tributário e Financeiro (I e II), o que percebemos, além da qualidade sempre crescente dos trabalhos propostos, foi um fato inédito. A despeito do GT abranger o direito tributário e financeiro, normalmente nos eventos anteriores artigos com conteúdo de direito financeiro eram exceção, não significando quase nada dentro dos demais artigos que se voltavam, precipuamente, para o direito tributário, especialmente para tratar de tributos em espécie. Neste evento, em ambos GT's aferimos uma quantidade tal de artigos com viés para o direito financeiro que se aproximou de quase metade daqueles propostos. A questão orçamentária, portanto, chamou a atenção de muitos participantes que se preocuparam em apresentar não só reflexões maduras e bem organizadas, bem como também em propor soluções quanto à gestão dos escassos recursos financeiros dos entes públicos, a execução orçamentária ou mesmo mecanismos de contenção das fraudes fiscais. Mas não apenas se pensou na questão fundamental para a sobrevivência do Estado, como a aferição de receitas e seu direcionamento de gastos. Apresentaram-se também vários trabalhos voltados para a sempre e presente "reforma tributária" que, independente de encontro ou congresso, virtual ou presencial, se faz companhia a todo nós que militamos na área tributária. E, considerado o momento particularmente sensível quanto às necessidades de melhor equacionamento da distribuição de competências tributárias e sua arrecadação de receitas, não deixando de lado a preocupação com eventual aumento de carga tributária sob os auspícios de uma roupagem reformadora, a chamada reforma, muito debatida em 2020, mas sem qualquer avanço efetivo, ficou para as calendas gregas dos próximos anos.

No mais, agradecemos e parabenizamos todos os participantes do eventual virtual pela demonstração clara de ousadia intelectual e destemor em provocar os pilares que se assentam

os fundamentos do direito financeiro e tributário cujos elementos, básicos e secundários, devem ser necessariamente repensados e reformulados a vista da crise de saúde e financeira que toda a sociedade enfrenta e o Estado, enquanto sua estrutura organizacional, inexoravelmente reflete.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A CONSENSUALIDADE COMO REQUISITO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

CONSENSUALITY AS A REQUIREMENT FOR TAX TRANSACTION

Gilmar Geraldo Gonçalves De Oliveira ¹
Rafhael Frattari

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a importância da consensualidade na atuação administrativa. A negociação administrativa tornou-se uma realidade no Direito Tributário. O surgimento de um novo modelo de administração pública, baseado no consenso, tem ensejado mudanças no ordenamento, como a instituição, pela Lei 13.988/20, da transação tributária federal. O objetivo geral é demonstrar que a transação, da forma preconizada no Código Tributário Nacional, prescinde de consensualidade. Utilizar-se-á dos métodos dedutivo e comparativo para, em conclusão, asseverar que a transação tributária, nos termos da Lei 13.988/20, a depender da sua modalidade, carece de consensualidade.

Palavras-chave: Direito tributário, Consensualidade, Administração pública, Transação tributária, Parcelamento

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the importance of consensuality in administrative performance. Administrative negotiation has become a reality in Tax Law. The emergence of a new public administration model, based on consensus, has led to changes in the ordering, such as the institution, by Law 13,988 / 20, of the federal tax transaction. The general objective is to demonstrate that the transaction, as recommended in the National Tax Code, does not require consensus. Deductive and comparative methods will be used to conclude that the tax transaction, under the terms of Law 13,988 / 20, depending on its modality, lacks consensus.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax law, Consensuality, Public administration, Tax transaction, Installment

¹ Advogado, mestrando em Direito Público pela FUMEC/MG. Especialista em Direito Tributário pela FGF e em Processo Civil pelo IES/CEAJUFE. Membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/MG da ABRADT.

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto mais dinâmico e complexo, as estruturas sociais e jurídicas tem sido desafiadas a se adaptarem às novas realidades. Nesse sentido, o Direito Administrativo vem sofrendo consideráveis alterações, para renovar os modelos tradicionais de gestão pública, bem como rever institutos e, também, a forma de atuação do Estado perante seus administrados.

Essas mudanças vem se desenvolvendo gradativamente, mediante a conscientização do coletivo, da ideia de consenso, na busca pela aplicação de modelos mais eficientes sem, contudo, desprezar os princípios jurídicos inerentes à administração pública.

A consensualidade no âmbito da administração pública – figura central para uma maior *concertação administrativa* – é um tema frequente na discussão jurídica atual, seja por uma releitura dos tradicionais paradigmas do Direito Administrativo, seja pela própria necessidade cotidiana de se ter uma atuação estatal compatível com o caráter democrático com o Estado de Direito.

Especificamente no âmbito do Direito Tributário, dentre as alterações proporcionadas pela crescente busca do consenso nas relações entre o administrador público e administrado, destaca-se a transação tributária, como forma de extinção de litígios.

Em que pese esse instituto constar no ordenamento jurídico brasileiro há mais de cinco décadas, somente em 2019 o Governo Federal, visando regulamentar o artigo 171 do Código Tributário Nacional (CTN), editou a Medida Provisória 899/19, recentemente convertida na Lei 13.988/20 (BRASIL, 1966, 2019). É exatamente a inovação legislativa o objeto do presente trabalho, que tem por objetivo traçar o regime jurídico da transação federal criada, justificando-se a investigação pela relevância social (sobretudo em tempos de pandemia) e pela repercussão geral do assunto, dada a sua aplicação a milhares de administrados em condições semelhantes.

A pesquisa tem natureza compreensivo-dogmática¹, já que busca enfrentar determinar as normas aplicáveis à transação e a sua relação com o sistema normativo geral, sobretudo com a Constituição Federal.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e, também, a análise de decisões. Como técnica, adotou-se a análise de conteúdo², pela qual se buscou: a) definir as condições de

¹GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 28-29.

² A análise discursiva de conteúdo ora é tratada como método em sentido amplo, ora como técnica de pesquisa. Sobre o tema, cf: DEMO, Pedro. *Pesquisa e informação qualitativa*. Campinas: Papirus, 2001; MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004. Para efeitos deste trabalho, buscou-se verificar as condições de produção de cada discurso (texto doutrinário, legislação,

produção dos discursos analisados, sejam eles trabalhos teóricos, leis ou decisões judiciais; b) identificar as unidades de informação relevantes para a investigação e c) relacioná-las com o problema sugerido, tendo como pano de fundo o pressuposto de que o objetivo da norma é permitir o consenso entre a União e os contribuintes com vistas a reduzir o número de litígios tributários no Brasil.

Na primeira parte do artigo, será apresentada a evolução histórica e contextualização da ideia de consenso no âmbito da administração pública. Na segunda parte, além de identificar, no ordenamento jurídico, o regramento aplicável à transação tributária, serão explicitadas as modalidades deste instituto vigentes no cenário nacional. Na terceira parte, analisar-se-á a natureza jurídica dos tipos de transação instituídos pela Lei 13.988/20.

Por derradeiro, na parte final do artigo, baseando-se na consensualidade da administração pública, será apresentada uma análise crítica referente às feições da transação tributária instituída pela Lei 13.988/20.

2 A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde os primórdios da humanidade, diante da complexidade das relações do homem em sociedade, busca-se desenvolver e aprimorar os mecanismos de harmonização social. Inicialmente, os filósofos contratualistas buscaram explicar a atuação e os poderes do Estado.

Thomas Hobbes, baseado em sua teoria de que o homem em estado natural viveria em constante conflito, afirma que:

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens **concordam e pactuam**, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens (HOBBS, 1651, p. 61)

jurisprudência), para que as informações sejam analisadas de acordo com as inclinações teóricas, políticas e ideológicas dos seus produtores, como também para averiguar eventuais contextos histórico-sociais relevantes. Após a análise textual preliminar, buscou-se identificar as unidades de informação que seriam requeridas no trabalho, quase sempre retiradas dos objetivos específicos já descritos. De posse de uma infinidade de “unidades de informação”, iniciou-se a tarefa hermenêutica propriamente dita. A terceira etapa partiu das unidades de informação recolhidas nos textos doutrinários, nas posições jurisprudenciais e nas normas positivas, relacionando-as com o problema escolhido.

John Locke descreve, no Segundo Tratado sobre o Governo, que a concordância de vontades entre os homens, a fim de que pudessem manter seu estado natural de felicidade, garantiria não apenas segurança, mas também a propriedade privada, constituindo, dessa forma, seu corpo político. (LOCKE, 1978).

Recentemente, Jurgen Habermas traz um novo paradigma, em sua Teoria Discursiva do Direito e da Democracia sugerindo a necessidade de que os destinatários das normas jurídicas se tornem também seus autores (HABERMAS, 1997).

Isso seria possível por meio da institucionalização de procedimentos que possibilitasse a comunicação da vontade e opinião populares ao legislador e ao aplicador do direito, exercendo, portanto, sua autonomia política ativamente e privilegiando o princípio da soberania do povo. (HABERMAS, 1997).

Esse novo paradigma possibilita que Administração e administrados atuem de forma isonômica entre si.

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o consenso participa na evolução das culturas, sendo a determinação dos indivíduos, grupos sociais e nações, agregando-se aos seus respectivos meios físicos e psíquicos de expressão, gerando o poder que lhes possibilita atingir seus objetivos. (MOREIRA NETO, 2003).

Diante da busca e evolução dos instrumentos que conferissem legitimidade às formas de Estado e governo, do contrato social às modernas constituições, do absolutismo ao Estado Democrático de Direito, importante é notar o papel impulsionador exercido pelas demandas populares. Nesse diapasão, Vaso Branco Guimarães ensina que:

A pacificação e obtenção do **consenso** na operação de interpretação e aplicação da norma resulta numa vantagem importante na gestão e aplicação do sistema fiscal desde que sejam respeitados os princípios da transparência e se garanta uma clareza na aplicação das regras (GUIMARÃES, 2008, p. 165)

A própria Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88), já no parágrafo único do artigo 1º³, consagra ao povo a titularidade do poder, que poderá exercê-lo de forma direta ou por meio de seus representantes legais, elevando a democracia e o Estado Democrático

³ **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. **Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

de Direito a cláusulas pétreas do ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se do Princípio Democrático que, segundo Moreira Neto (2014):

[...] Se refere à forma de governo adotada por um Estado, seja republicano ou monárquico em que se reconheça no povo a origem do poder, entendendo-se por povo a parcela dos membros da sociedade aptos a manifestar a vontade política primária, e, em razão disso, se estabelecendo a igualdade de todos perante a lei, o que inclui a escolha de representantes, aos quais caberá aplicar o poder estatal com fidelidade a essa vontade popular, a ser recolhida em sufrágios e em outras formas de expressão política formal, segundo processos instituídos pela ordem jurídica, ou de expressão informal, como produto das instituições da sociedade civil. (MOREIRA NETO, 2014, p. 129).

Para o referido autor, o Estado deve estar atendo à essa vontade política primária, sendo o cidadão protagonista político e jurídico do Estado.

Pela mesma razão, Moreira Neto avalia o princípio da cidadania como corolário do princípio democrático e elucidando que aquele se desdobra no princípio da participação, no qual os indivíduos são estimulados a tomarem parte nas decisões coletivas, incluindo as que regem interesses políticos e, principalmente, administrativos, por estarem intimamente ligados com o dia a dia das pessoas.

Logo, pode-se dizer que concertação administrativa encontra amparo na norma constitucional, consoante princípio da participação popular, previsto no artigo 1º da CF/88, ou seja, governar com base no consenso.

Assim, por meio dos mais variados instrumentos de participação popular (a coleta de opiniões, os conselhos municipais, o debate público, a audiência pública e a assessoria externa), a administração pública nutre o diálogo com os administrados, a fim de realizar as negociações de interesses.

Em que pese a doutrina e a norma constitucional, são recentes os registros no ordenamento jurídico brasileiro sobre a utilização do consenso no âmbito da administração pública. Veja-se.

A Lei de Arbitragem, sistematizada pela Lei 9.307/96, não era, originariamente, aplicada à administração pública, o que veio a ocorrer somente com o advento meio da Lei 13.129/15, que acrescentou o § 1º⁴ ao artigo inaugural daquela lei (BRASIL, 1996, 2015).

⁴ § 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Já o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 inovou no assunto ao prever, em seu artigo 174⁵ que os entes federativos criarão câmaras de mediação e conciliação com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

Ademais, o CPC ao estabelecer as normas fundamentais do Processo Civil determina, no artigo 3º, § 2º que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (BRASIL, 2015).

O mesmo dispositivo legal, prescreve no seu § 3º que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no processo judicial” (BRASIL, 2015).

Vale salientar ainda, que o CPC, por força do seu artigo 15⁶, aplica-se ao processo administrativo, dentre os quais destaca-se o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, instituído pela Lei 9.874/99. (BRASIL, 1999).

Para coroar a escolha do legislador em admitir o modelo consensual no âmbito da administração pública, tem-se a transação tributária instituída pela Lei 13.988/20, demonstrando que, mesmo no Direito Tributário, marcado pela força do princípio da legalidade, deve haver preferência pelos métodos de solução consensual de conflitos (BRASIL, 2020).

Enfim, o ordenamento jurídico pátrio contém instrumentos que coadunam com a ideia de prevenção e solução consensual de conflitos envolvendo a Fazenda Pública. A possibilidade da transação tributária demonstra uma mudança da cultura jurídica brasileira, quando de passa a permitir um maior diálogo entre fisco e contribuinte.

Resta agora identificar se a transação tributária da forma que se apresentar a Lei 13.988/20 está de acordo com o instituto preconizado no CTN.

3 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA. LEI 13.988/20.

⁵ Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

⁶ Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Consoante explicitado alhures, dentre as alterações proporcionadas pela *concertação administrativa* encontra-se a transação tributária, prevista no artigo 171⁷ do Código Tributário Nacional (CTN), com forma de extinção do crédito tributário (BRASIL, 1966).

A transação tributária, que consiste em um ato consensual formalizado entre contribuinte e fisco, contribui para minimizar, consideravelmente, um dos grandes problemas do Poder Judiciário, qual seja: o volume de processos, mormente de Execuções Fiscais em trâmite perante os tribunais.

O Estado é, sem dúvidas, um dos principais clientes do Poder Judiciários, participando ativamente de uma elevada quantidade de processos, com altos custos e burocracia.

De acordo com o Relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), CNJ em Números 2019, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% (trinta e nove por cento) do total de casos pendentes e 73% (setenta e três por cento) das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90% (noventa por cento) (CNJ, 2019). Ou seja, de cada mil processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2018, apenas cem foram baixados.

Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário reduzir-se-ia em 8,5 pontos percentuais, passando de 71,2% para 62,7% em 2018 (CNJ, 2019).

Em decorrência dessa estatística, pode-se dizer que as execuções fiscais consistem no principal fator de morosidade do Poder Judiciário. Dentre outros motivos, destaca-se o fato de que o executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa.

Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária na via administrativa.

Nessa esteira, a transação tributária se apresenta como uma alternativa para minimizar os entraves enfrentados pela administração pública para recuperar, com eficiência, os créditos tributários, bem como para reduzir a quantidade de execuções fiscais que tramitam perante o Poder Judiciário.

O instituto da transação possui origem no Direito Civil e se caracteriza como um instrumento destinado à prevenção ou término de litígios mediante concessões múltiplas das

⁷ Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

partes envolvidas, consoante dispõe o artigo 840⁸ da Lei 10.406/02. Nesse sentido, nos termos da lei civil, somente se caracterizará transação o acordo entre as partes por meio do qual ambas abdicarão de seus direitos.

Vale destacar que enquanto no Direito Civil a transação se aplica às controvérsias já instauradas, bem como àquelas possíveis de ocorrer, a transação tributária, da forma preconizada no artigo 171 do CTN, se aplica apenas a fatos pretéritos.

A primeira vez que o ordenamento jurídico brasileiro contemplou a possibilidade de utilização da transação em matéria tributária foi por meio do artigo 23⁹ da Lei 1.341/51. Segundo referido dispositivo, no caso de dúvidas sobre relações jurídicas, era permitido à Fazenda Nacional, mediante autorização do Procurador-Geral, realizar a transação.

Em 1966, com o advento do Código Tributário Nacional (CTN), foi mantida a transação tributária, inclusive de forma mais ampla, vez que além de estender sua utilização às demais Fazendas Públicas, eliminou a necessidade de autorização por parte do Procurador-Geral (BRASIL, 1966).

Assevera o artigo 171 do CTN que, mediante concessões recíprocas as partes, fisco e contribuinte, podem por fim a um litígio. Nesse contexto, merece ser adotado o conceito de Hugo de Brito Machado:

A transação extingue o crédito tributário na parte em que a Fazenda abriu mão, concedeu. E pode ocorrer que um crédito tributário seja, por inteiro dispensado pela Fazenda, contra o pagamento de outro crédito tributário também em questionamento. A Fazenda estaria abrindo mão do seu direito de insistir na cobrança de um e o contribuinte estaria abrindo mão do seu direito de questionar a exigência do outro. Isto justifica a inclusão da transação como causa de extinção do crédito tributário (MACHADO, 2007, p. 57).

Vale salientar que, diferentemente do instituto jurídico do Direito Civil que carrega o mesmo nome, a transação tributária, nos termos do artigo 171 do CTN, reporta-se somente a fatos pretéritos, permitindo que se transacione em busca do fim de litígios e não da sua prevenção.

Em 2002, a Lei 10.259/20¹⁰, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, possibilitou a utilização da transação em matéria tributária. Ao

⁸ Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

⁹ Art. 23. Salvo quando autorizados pelo Procurador Geral, os órgãos do Ministério Público da União não podem transigir, comprometer-se, confessar, desistir ou fazer composições. Parágrafo único. Sempre que julgarem conveniente, deverão representar confidencialmente ao Procurador Geral para que este, opinando a respeito, obtenha do poder competente a necessária autorização para transigir, confessar, desistir ou fazer composições.

¹⁰ Referência é feita ao art. 10, parágrafo único da Lei 10.259/2001.

permitir que representantes judiciais da Fazenda Pública Nacional, suas autarquias, fundações, empresas públicas, pudessem conciliar, transigir ou desistir em demandas judiciais de competência dos Juizados Especiais Federais.

Todavia, a transação prevista da Lei 10.259/2020 trata-se de uma modalidade tímida diante do alcance que o instituto permite, vez que, além de não se aplicar às execuções fiscais e mandados de segurança, são admitidas somente para demandas de até 60 (sessenta) salários mínimos.

No âmbito tributário federal, a Medida Provisória 899/19, recentemente convertida na Lei 13.988/20 (BRASIL, 2020), regulamentou a transação prevista no artigo 171 do CTN, estabelecendo os requisitos e as condições necessárias para que a União Federal e os contribuintes devedores realizem transação resolutive de litígios referentes à cobrança de créditos da Fazenda Pública (BRASIL, 1966, 2019, 2020).

De acordo com o artigo 171 do CTN (BRASIL, 1966), a transação tributária exige alguns requisitos essenciais, quais sejam: (i) previsão em lei; (ii) mútuas concessões dos sujeitos da relação; (iii) existência de litígio; (iv) conseqüente extinção do crédito tributário.

Dentre esses requisitos, destaca-se a necessidade de mútuas concessões das partes envolvidas. Não basta que haja concessão somente de uma parte. É imprescindível, sob pena de se desvirtuar o instituto, que ambas as partes cedam uma parcela de suas pretensões.

Nos termos do artigo 2¹¹ da Lei 13.988/20, existem duas modalidades de transação tributária, quais sejam: individual ou por adesão (BRASIL, 2020).

Independente da modalidade da transação, o fisco deverá observar, para fins de concessão, no que tange aos débitos e respectivos devedores, os seguintes parâmetros: o tempo em cobrança da dívida; a suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos; a existência de parcelamentos ativos; a perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança; o custo da cobrança judicial; o histórico de parcelamentos dos débitos inscritos; o tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial e a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.

A **transação por adesão** ocorrerá de acordo com critérios estabelecidos unicamente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que, mediante a publicação de editais, selecionará quais contribuintes farão jus ao respectivo benefício. Para tanto a PGFN utilizará

¹¹ Art. 2º Para fins desta Lei, -são modalidades de transação as realizadas:

I - por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União;
II - por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e
III - por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor.

como critério para seleção dos contribuintes o valor do crédito tributário, bem como a dificuldade de recuperação daquele.

Em suma, nesta modalidade de transação caberá ao contribuinte simplesmente aceitar ou não as condições pré-estabelecidas pela PGFN, ou seja, não há possibilidade de transigir. A transação tributária, da forma preconizada no CTN, prescinde de uma negociação, de um consenso entre o contribuinte e fisco. Logo, não há que se falar em transação quando o contribuinte simplesmente adere às condições pré-estabelecidas pela administração pública.

Lídia Maria Lopes e Hendrick Pinheiro entendem que a transação tributária [...] “... figura como uma ferramenta para eliminação de controvérsia, de forma a tornar certa a relação jurídica tributária por meio da introdução do **consenso** no processo de positivação” (RIBAS; SILVA, 2013, p. 20).

Por estas razões, pode-se dizer que a transação por adesão, prevista nos incisos II e III do artigo 2º da Lei 13.988/20 (BRASIL, 2020), consiste, na realidade, em mais uma modalidade de parcelamento com desconto de multa e juros, assim como foram o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, (BRASIL, 2000), o Parcelamento Especial – PAES, (BRASIL, 2003) e o Parcelamento Excepcional – PAEX, (BRASIL, 2009). Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

[...] não há de se confundir o favor fiscal instituído com a transação legal, em que as partes fazem concessões mútuas. A dispensa da multa e dos juros de mora é mero incentivo à regularização da sua situação tributária, pelos contribuintes. O contribuinte que opta por essa sistemática abdica da discussão judicial, assume que o valor referente a essa contribuição é devido e o faz mediante pagamento, assim também considerado a conversão do depósito já efetuado em renda. Em suma, desiste da demanda, preferindo conformar-se em pagar o montante devido sem a multa e os juros de mora (REsp n. 786.215/PR, Primeira Turma. Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 06.04.2006, DJ 04.05.2006, p. 144)

Diferentemente da transação por adesão, **a transação individual**, que por ser pleiteada pelo contribuinte ou proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda, é tratada, como o próprio nome assegura, de forma individualizada, ou seja, depende da situação patrimonial, econômica e financeira de cada devedor.

Assim, uma vez demonstrado que o contribuinte não tem condições de assumir o parcelamento convencional sem comprometer a continuidade das suas atividades, o fisco poderá conceder condições diferenciadas para pagamento da dívida.

Nessa modalidade as condições da transação são construídas de forma consensual pelas partes, atendendo assim o comando do artigo 171 do CTN.

Em suma, existem duas modalidades de transação tributária vigentes no âmbito federal: uma por adesão, a critério da PGFN, que não admite qualquer possibilidade de negociação e outra concedida individualmente, onde o contribuinte tem a possibilidade de transigir.

4 NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para identificar a natureza jurídica da transação tributária, mister se faz examinar os conceitos existentes na doutrina de ato administrativo e contrato fiscal.

Segundo Hely Lopes Meirelles, ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir; resguardar; transferir; modificar; extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria (MEIRELLES, 2012).

Já Lúcia Valle Figueiredo apresenta o seguinte conceito:

Ato administrativo é a norma concreta, emanada pelo Estado, ou por quem esteja no exercício da função administrativa, que tem por finalidade criar, modificar, extinguir ou declarar relações jurídicas entre este (o Estado) e o administrado, suscetível de ser contrastada pelo Poder Judiciário. (FIGUEIREDO, 2000, p. 97).

Entende-se também que o ato administrativo é uma junção dos seguintes elementos: declaração do Estado, regime jurídico administrativo, produz efeitos jurídicos imediatos, controle judicial (DI PIETRO, 2005).

Quanto à classificação dos atos administrativos, vale destacar que a mesma não é uniforme na doutrina, dada a diversidade de critérios que podem ser adotados para seu enquadramento em espécies ou categorias afins.

Adotar-se-á, nesse artigo, a classificação de Hely Lopes Meirelles. Segundo este autor, as espécies de atos administrativos são divididas em: atos normativos, atos ordinatórios, atos negociais, atos enunciativos e atos punitivos (MEIRELLES, 2012).

Em que pese a importância dos demais, destaca-se, neste artigo, apenas o conceito de ato administrativo negocial, o qual consiste em um ato que não possui imperatividade, vez que seus efeitos são desejados pelo administrado. Em suma, o ato administrativo negocial manifesta a vontade da administração em concordância com o interesse de particulares.

Os atos administrativos negociais “embora unilaterais, encerram um conteúdo tipicamente negocial, de interesse recíproco da administração pública e do administrado, mas não adentram a esfera contratual” (MEIRELLES, 2005, P.186). Incluem nesta modalidade as licenças, permissões, autorizações e alvarás.

Para Heleno Torres, a transação tributária tem natureza de ato administrativo, apenas pelo fato de o direito tributário encontra-se inserido no âmbito do direito público, e, por conseguinte, de tratar de direito supostamente indisponível (TORRES, 2006).

De fato, o consenso obtido entre a administração pública e o particular é muitas vezes vertido em um ato administrativo unilateral, mas preserva sua importância como pressuposto deste mesmo ato administrativo.

Justifica-se, nesta medida, a expressão “atos carecidos de colaboração”, pois eles são obtidos em colaboração com os particulares e buscam a obtenção de seu consentimento previa ou posteriormente ao ato administrativo¹².

Por essa razão que Natália Dacomo também reconhece a transação tributária como um ato administrativo:

Para nós, a transação é ato administrativo participativo, pois, antes da concretização unilateral, existe um momento de diálogo entre Fisco e o contribuinte, no processo de produção, que possibilita a elaboração de um ato administrativo, isto é, o reconhecimento de que o ato é emitido com base em um acordo. Reiteramos nossa convicção de que, na esfera do direito público a transação é norma individual e concreta, ou seja, um ato administrativo. Mas trata-se de uma espécie do gênero ato administrativo que terá a participação do contribuinte no seu processo de produção.. (DACOMO, 2009, p. 115).

Todavia, conceber a transação tributária, em todas as suas modalidades, como um ato administrativo negocial não parece outorgar a importância do referido instituto, mormente diante da exigência de concessões mútuas consoante determina o artigo 171 do CTN (BRASIL, 1966).

Onofre Alves Batista, dentre outros, defende que a transação tributária consiste em um contrato fiscal, vez que decorre de um acordo de vontades o que descaracteriza referido instituto da qualificação de um simples ato administrativo (BATISTA JUNIOR, 2007).

De fato, no Direito Tributário brasileiro, é possível cominar a natureza jurídica específica de contrato para determinadas formas de atuação consensual em matéria tributária, dentre elas a transação. Veja-se:

¹²Casalta Nabais esclarece a origem desta categoria nos seguintes termos “ato administrativo carecido de colaboração” é categoria que remonta à obra de Otto Mayer. Buscando negar a existência de contratos administrativos, Otto Mayer propõe a categoria de atos administrativos (dependentes)”. J.C. NABAIS. *Contratos fiscais...* op. cit. (nota 108), pp. 100-101.

Os contratos são instrumentos que servem de suporte material para um acordo de vontades, tendo nessa bilateralidade uma característica fundamental, conforme ensina Cezar Peluso ao comentar o Código Civil:

De qualquer maneira, dúvida nunca houve de que a transação consubstanciasse, como consubstancia, negócio jurídico bilateral, cuja finalidade se volta à prevenção ou extinção de uma incerteza obrigacional, ou seja, de uma controvérsia, uma dúvida que tenham as partes vinculadas a uma obrigação, que elas solucionam mediante concessões recíprocas, mútuas. (PELUSO, 2014, p.810).

Na transação tributária a bilateralidade é evidente, pois somente será implantada mediante um consenso das partes com relação ao montante do tributo e à forma de pagamento. Nesse contexto, percebe-se a possibilidade de atribuir à transação tributária a natureza jurídica de um contrato fiscal.

O ônus da Fazenda Pública será, por exemplo, dispensar parcialmente o contribuinte do pagamento do crédito tributário, este compreendido como principal, juros e multa, enquanto o ônus do contribuinte consistirá em adimplir com o pagamento, nos termos pactuado.

Ademais, as vantagens para o fisco se verificam pela possibilidade efetiva do recebimento enquanto para o contribuinte a vantagem consiste em equacionar, dentro da sua realidade, mormente no que tange à sua capacidade de pagamento, um passivo tributário.

Ensina Batista Junior que a transação tributária assume feição contratual por possibilitar as partes acordarem sobre o valor do crédito tributário, assim considerado como principal, juros e multa.

Possibilita, mediante a existência de controvérsia (efetiva ou potencial), a fixação acordada do montante do crédito tributário (transação administrativa de fixação) anteriormente ao lançamento, bem como a extinção das obrigações tributárias controversas (ou o crédito tributário) por meio do perdão de multas (ou parte das multas), ou mesmo do afastamento do tributo (ou de parte deste), tal como se dá na anistia ou remissão (figuras específicas do CTN. (...) Pode-se verificar que a transação administrativo-tributária terminativa é contrato administrativo de transação que estabelece “caminho acertado alternativo”, possibilitando que as obrigações controversas, postas pela lei de forma heterônoma sejam extintas (BATISTA JUNIOR, 2007, p. 418)

Carlos Vitor Muzzi ressalta que a vontade do contribuinte configura elemento absolutamente essencial da transação e sua ausência prejudica a própria existência do ato. Com esta afirmação, parece não aceitar seja negado o caráter contratual à transação tributária (MUZZI, 2003).

Outro elemento que serve para atribuir a natureza de um contrato fiscal à transação tributária consiste na boa-fé das partes envolvidas. Em outras palavras, a boa-fé é imprescindível para validade dos contratos do âmbito do Direito Civil, assim como na transação tributária, sob pena de se desvirtuar do ordenamento jurídico e do equilíbrio das partes (VENOSA, 2006).

Com relação ao requisito de conformidade legal, não há o que se questionar, vez que o artigo 171¹³ do CTN encontra-se devidamente regulamentado pela Lei 13.988/2020.

De fato, vale salientar que esse entendimento (reconhecer a transação tributária como um contrato fiscal), não é isento de críticas. Sua oposição se observa, com base nos argumentos de desigualdade das partes, ausência de discussão, possibilidade de revogação unilateral pela Administração Pública, bem como no fato de o acordo se integrar, ao final, num ato administrativo que, na pior das hipóteses, será implícito de aceitação.

Contudo, contra o argumento da revogabilidade, aponta-se que tal faculdade de revogação encontra paralelo na faculdade que os contratantes privados dispõem de resolver o conflito por inexecução da outra parte.

A seu turno, ausência de discussão não é incompatível com a noção de contrato e significa tão simplesmente que se trata de contrato de adesão pelo qual o contribuinte “adere” ao regime previsto na lei.

Por derradeiro, o fato de haver integração do contrato com a vontade da Administração Pública tampouco desfigura a natureza contratual, podendo quando muito resultar na classificação de tal situação jurídica como ato misto (ato e contrato fiscal).

4 CONCLUSÃO

As relações entre administração pública e administrado modificaram-se radicalmente ao longo das últimas décadas, mormente diante da ampliação de mecanismos de participação e controle da sociedade nos atos de governo.

Certo é que a administração pública vem abandonando seu formato autoritário, bem como sua função de mera executora de leis. O crescimento da consensualidade permite que se atribua maior legitimidade na atuação do gestor público, que deixa de impor decisões, ordens e

¹³ Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

instruções para negociar com os administrados, que passa a ser atores nas relações diretas com o Estado.

Essa transformação também se opera no âmbito tributário, quando o contribuinte não se posiciona mais apenas em uma situação de sujeição total em relação ao poder impositivo do Estado.

Daí surge a necessidade de adoção de formas consensuais de prevenção e solução de conflitos, pois o Poder Judiciário, consoante demonstrado, não consegue atender as expectativas dos litigantes, especialmente nas demandas fiscais. Nesse contexto, tem-se a transação tributária, recentemente regulamentada, no cenário federal, pela Lei 13.988/20, como forma de extinção do crédito tributário.

Nos termos do artigo 2º da Lei 13.988/20, existem duas modalidades de transação tributária, quais sejam: individual ou por adesão.

Considerando que na transação por adesão não há possibilidade de transigir, vez que cabe ao contribuinte apenas aceitar ou não as condições pré-estabelecidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pode se afirmar que, diferentemente da regra preconizada no artigo 171 do CTN, não há consenso. Tem-se, na prática, um ato administrativo que consiste em uma modalidade parcelamento com desconto de multa e juros, com roupagem de transação tributária.

Já no caso da transação tributária individual que é concedida mediante uma negociação entre as partes interessadas, tem-se, efetivamente, a transação tributária prevista no artigo 171 do CTN, cuja natureza jurídica consiste em um contrato administrativo.

Enfim, nem toda modalidade de transação tributária prevista na Lei 13.988/20 encontra-se em consonância com a regra do artigo 171 do CTN, a qual exige concessões mútuas para que, consensualmente, ocorra a extinção de um litígio (BRASIL, 2020).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Nadja. **Transação Tributária: possibilidade de consenso na obrigação tributária imposta**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos Para Ponderação Constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações provadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Transação no direito tributário, discricionariedade e interesse público. São Paulo: **Revista Dialética**, 2002.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil (1988)]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 9.964, de 10 de abril de 2000**. Institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19964.htm. Acesso em 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 10.684, de 30 de maio de 2003**. Institui o Programa de Parcelamento Especial – PAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.684.htm. Acesso em 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 11.941, de 27 de maio de 2009**. Institui o Programa de Parcelamento Excepcional – PAEX. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm. Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre arbitragem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Poder%C3%A3o%20as%20partes,costumes%20e%20%C3%A0%20ordem%20p%C3%BAblica. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm Acesso em: 02. Jul. 2020.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2020**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 02. Jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm. Acesso em: 02.jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm. Acesso em 10 maio. 2020. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acervo processual. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoinicio>. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Código de processo civil e normas correlatas**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de edições técnicas, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 22 maio. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Glossário Jurídico. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>. Acesso em: 5 maio. 2020.

BRASIL, **Lei 10.259, de 12 de julho de 2001**. Institui Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 10 maio. 2020.

DA FONSECA, João Bosco Leopoldino. Do Contrato social à Constituição. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, v. 26, nº 19/20, 1978. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/78>. Acesso em: 13 maio. 2020.

DEMO, Pedro. *Pesquisa e informação qualitativa*. Campinas: Papyrus, 2001

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GUIMARAES, Vasco Branco. O papel da vontade na relação jurídico-tributária (Contributo para compreensão da possibilidade técnico-legal da conciliação e transação como forma de extinguir o crédito tributário. In: SARAIVA FILHO, Osvaldo Othon de Pontes;

GUIMARÃES, Vasco Branco. **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol.1 e Vol 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Cap. XVIII, p. 61. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 15 maio. 2020.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**, Cap. VIII, *apud* DA FONSECA, João Bosco Leopoldino. Do Contrato social à Constituição. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, v. 26, nº 19/20, 1978. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/78>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. Transação e arbitragem no âmbito tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário (RFDT)**, Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Princípio da eficiência em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Princípio da eficiência em matéria tributária. São Paulo: Revista dos Tributais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense GEN, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 231, p. 129 a 156. 2003.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. A vontade do contribuinte no direito tributário: existem ‘contratos fiscais’? **Revista jurídica da procuradoria geral da fazenda estadual de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2003.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. **O consentimento do contribuinte como técnica de segurança jurídica e praticabilidade no estado democrático de direito**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-98ZJFW>. Acesso em: 19jul2020.

NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais: Reflexões acerca da sua admissibilidade**. São Paulo: Coimbra, 1994.

PELISO, César. **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência: Lei 10.406 de 10.01.2002**. Barueri: Manole, 2014.

ROMANO, Rogério Tadeu. Transação fiscal. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50990>. Acesso em: 24 jun. 2020.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes: simplificação e eficiência administrativa. In: **Revista de Direito Tributário**, vol. 86. São Paulo: Malheiros, 1994.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes: simplificação e eficiência administrativa. In: *Revista de Direito Tributário*, vol. 86. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. **Revista Síntese de Direito Civil e Processo Civil**, Porto Alegre, v. 6, n. 36, p. 19-37, jul/ago. 2005. Disponível em: <https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/26733>. Acesso em: 11 jun. 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. São Paulo: Atlas, 2006.