

Gustavo José de Deus Souza Gomes

ENTRE MEIOS ADEQUADOS E A FINALIDADE PÚBLICA

Gustavo José de Deus Souza Gomes

ENTRE MEIOS ADEQUADOS E A FINALIDADE PÚBLICA



Fortaleza-CE

2025

© Copyright 2025 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Do Autor

CONSELHO EDITORIAL:

- **Felipe Lima Gomes** (Doutor em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará);
- **Karine Moreira Sales** (Mestra Profissional em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará).
- **Francisco Odécio Sales** (Doutor em Educação na Universidade Federal do Ceará)
- **Ma. Roberta Araújo Formighieri** (Mestra em Direito Constitucional com ênfase em Direito Público pela Universidade de Fortaleza)

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

GOMES, Gustavo José de Deus Souza. 2025

ENTRE MEIOS ADEQUADOS E A FINALIDADE PÚBLICA

Editora DINCE, 134p. Digital. 2025.2

ISBN: 978-85-7872-721-15

DOI: 10.56089/978-85-7872-721-15

1. Administração Pública 2. Fazenda Pública 3. Solução de conflitos

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação.

NOTA DA EDITORA

Livro em formato digital adequado nos termos da Lei nº 10.753/2003. A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Produção gráfica: DIN.CE

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi – Fortaleza/CE

www.dince2editora.com

*Teu dever é lutar pelo
direito, mas no dia em que
encontrares o direito em
conflito com a justiça, luta
pela justiça.*

Eduardo Juan Couture

SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	<i>9</i>
----------------------------------	-----------------

<i>PREFÁCIO</i>	<i>11</i>
------------------------------	------------------

<i>INTRODUÇÃO.....</i>	<i>19</i>
-------------------------------	------------------

A Representação Jurídica do Interesse Público.....	24
---	-----------

Os Métodos Adequados em Geral.....	35
---	-----------

As Instâncias Administrativas de Solução de Conflitos	40
--	-----------

As Transações Tributária e de Relevante Interesse Regulatório	46
--	-----------

A Punição Negociada	64
CONCLUSÃO.....	91
REFERÊNCIAS	99

APRESENTAÇÃO

O presente livro resulta de estudos com enfoque em meios adequados de solução de conflitos do Estado em institutos e temas específicos. Para tanto, primeiramente, introduz-se os aspectos do título de modo conceitual e analítico, com esteio na teoria processual e da negociação.

Na sequência, desenvolvem-se os métodos adequados à luz da divisão disciplinar usual dos domínios jurídicos público, privado e penal, apenas para fim didático.

Ao cabo, conclui-se o livro com encaminhamentos para adequação do

emprego desses métodos nas respectivas searas jurídicas.

PREFÁCIO

Vivemos tempos de profunda transformação no universo jurídico brasileiro. A evolução na maneira como o Direito trata e resolve conflitos evidencia um amadurecimento institucional e social, promovendo métodos mais eficazes e justos, alinhados às exigências da contemporaneidade. Nesse contexto, o livro que ora se apresenta, dedicado aos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) no âmbito da Fazenda Pública, surge como uma obra essencial e oportuna, oferecendo um valioso guia para o enfrentamento inteligente dos desafios trazidos pela complexidade dos litígios públicos.

Trago uma reflexão profunda e necessária, que ultrapassa a mera descrição dos instrumentos disponíveis, abordando questões teóricas e práticas com singular equilíbrio. A relevância do tema reside precisamente na busca por alternativas que reduzam a dependência excessiva da jurisdição estatal tradicional, cuja sobrecarga já não consegue oferecer respostas ágeis e adequadas às demandas sociais e econômicas contemporâneas. É nesse cenário que os MASC ganham centralidade, sendo capazes de desafogar o Poder Judiciário, garantir maior celeridade e eficiência, além de promover soluções mais coerentes e satisfatórias para todas as partes envolvidas.

No livro, destaca-se inicialmente a importância conceitual dos MASC, substituindo o antigo termo "alternativo" por "adequado". Essa mudança é crucial para compreender que tais métodos não são meras opções secundárias à via judicial, mas soluções muitas vezes mais indicadas para determinados conflitos. Este ajuste conceitual sinaliza uma nova visão sobre a resolução de

disputas, baseada na eficácia e no real interesse das partes, especialmente em questões envolvendo a Fazenda Pública, cuja complexidade impõe soluções inovadoras e eficientes.

Outro aspecto fundamental destacado na obra é a diferenciação entre conflito e litígio. Enquanto o primeiro representa um estado latente de interesses divergentes, o segundo emerge quando há resistência ativa à satisfação de um direito reivindicado. Essa distinção é essencial para a compreensão da importância dos mecanismos de negociação e autocomposição antes que o conflito evolua para litígio, especialmente no ambiente da Fazenda Pública, onde o excesso de judicialização provoca custos sociais e econômicos expressivos.

Também abordo a negociação e seus impactos sob uma perspectiva econômica. Essa abordagem é particularmente importante quando aplicada aos litígios públicos, onde a lógica tradicional

de "ganha-perde" pode ceder espaço para negociações mais produtivas, pautadas em soluções integrativas, atendendo aos interesses mútuos e protegendo o interesse público primário e secundário, sem comprometer a legalidade.

De igual relevância é o aprofundamento sobre a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública, entidades essenciais que compõem as Funções Essenciais à Justiça. A obra oferece uma visão crítica e construtiva sobre a atuação desses órgãos, abordando temas delicados como a autonomia institucional e a necessidade de um equilíbrio operacional e institucional para garantir transparência, eficiência e justiça nas decisões que impactam diretamente a coletividade.

Ademais, a análise sobre a desjudicialização dos conflitos públicos traz insights importantes, evidenciando o papel estratégico das instituições jurídicas na busca por soluções administrativas eficazes. Neste ponto, a obra introduz conceitos como a

decisão coordenada e os *Dispute Boards*, instrumentos que exemplificam a necessidade de uma abordagem colaborativa e multissetorial para enfrentar questões complexas que frequentemente terminam em litígios.

Em especial, o livro dedica-se ao estudo aprofundado da transação tributária e regulatória, discutindo suas potencialidades, limitações e desafios operacionais. Com clareza, evidencia que esses instrumentos são ferramentas fundamentais para mitigar a excessiva litigiosidade, promovendo a conformidade fiscal e regulatória de forma ética e equilibrada, distanciando-se da banalização e dos abusos dos antigos programas de refinanciamento fiscal.

A discussão sobre punição negociada, abordando acordos de não persecução penal e outros instrumentos negociais no âmbito sancionador, também merece destaque. Enfrento com propriedade os desafios éticos e legais dessas práticas, mostrando como é possível harmonizar

eficiência e justiça, garantindo punição adequada sem desconsiderar a prevenção e o caráter restaurativo dessas medidas.

Ao oferecer soluções práticas e teóricas para a aplicação dos MASC em diversas áreas jurídicas, os autores não apenas apontam caminhos possíveis, mas também incentivam a evolução cultural necessária para que essas ferramentas sejam efetivamente incorporadas à prática jurídica cotidiana. Trata-se, portanto, de uma obra indispensável não apenas para profissionais diretamente envolvidos na Advocacia Pública e na Administração, mas para todos aqueles interessados em uma Justiça mais acessível, célere e eficaz.

Por fim, a obra reforça a importância de uma atuação integrada e estratégica entre as instâncias administrativas e judiciais, promovendo segurança jurídica, previsibilidade nas decisões públicas e uma melhor alocação dos recursos estatais. Este livro é um convite ao diálogo, à reflexão crítica e, acima de tudo, uma proposta concreta de

transformação e aprimoramento institucional no Brasil.

É com satisfação que ofereço este prefácio, certo de que o livro será um marco importante contribua com debates sobre o tema no Direito brasileiro. Que esta leitura inspire mudanças positivas e significativas no modo como enfrentamos e solucionamos conflitos, rumo a uma sociedade mais justa, colaborativa e eficiente.

INTRODUÇÃO

O título deste livro faz referência implícita a dois pontos, que se traduzem em conceitos jurídicos, que serão objeto deste capítulo: os Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) e a Fazenda Pública. No que diz respeito aos métodos, destaca-se que a expressão é recente no campo jurídico. Anteriormente, havia a divisão entre soluções judiciais e não judiciais, denominadas "métodos alternativos". Contudo, a expressão "alternativo" carrega a ideia equivocada de que a via judicial é sempre preferencial em relação a outras formas de resolução. Assim, o termo "adequado" ganhou destaque por se referir às abordagens que melhor atendem à efetivação dos direitos materiais em questão, especialmente no âmbito da Fazenda Pública.

O conceito de "conflito" costuma ser entendido como o choque entre interesses divergentes, derivado das diferenças e da insatisfação de necessidades, o que é a raiz do Direito Processual. Nesse sentido está geralmente associado à pretensão de um direito não satisfeito. No entanto, a ideia de conflito pode ser ampliada para abarcar tensões que não necessariamente resultam em litígio, mas que podem evoluir para tal situação. No contexto da Fazenda Pública, essas divergências são frequentes em razão da pluralidade de entes, órgãos, agendas específicas e do envolvimento de atores privados e do terceiro setor. Tais fatores geram situações conflituosas que demandam solução célere para garantir a entrega de direitos à sociedade.

Em contraste com o conflito, o litígio é caracterizado pela resistência a uma pretensão e, no Estado de Direito, seu encaminhamento à esfera judicial visa à obtenção de uma decisão que resolva a controvérsia. Esse processo, conhecido como heterocomposição, contrasta com a autocomposição, que ocorre quando as

próprias partes resolvem a disputa por meio de desistência, submissão ou transação. Esta última envolve concessões mútuas, sem a renúncia total de direitos.

Para que um conflito evolua para a autocomposição, é essencial a negociação, entendida como o processo em que as partes expressam seus interesses visando alcançar um acordo. Sob uma perspectiva econômica, a decisão entre litigar ou negociar pode ser analisada em termos de custos e ganhos. A lógica tradicional sugere que qualquer ganho de uma parte implica perda para a outra, refletindo a ideia de concessões mútuas em um ambiente de recursos limitados.

Um critério objetivo para avaliar a conveniência da litigância em relação à autocomposição consiste em comparar o valor garantido por um acordo com a expectativa de ganho em caso de vitória judicial, considerando os custos e o tempo envolvidos no processo. Entretanto, nem todos os conflitos podem ser reduzidos a uma análise financeira, pois fatores qualitativos,

como o senso de justiça e de segurança jurídica, além da imparcialidade e coercitividade das decisões judiciais, também influenciam a escolha.

Eis aqui o clássico contraste entre o interesse público primário e o interesse público secundário, proposto pelo italiano Renato Alessi. Em outras palavras, há uma diferença entre o fundamento de existência do Estado (interesse público primário), com a sua finalidade de gerar o bem comum, e a necessidade de suprir sua existência (interesse público secundário). Nesse sentido, surge a Fazenda Pública, uma estrutura administrativa que serve de “ponte” entre essas duas premissas.

Assim, obviamente, uma negociação envolvendo a Fazenda Pública deve observar os limites legais, garantindo a eficiência e a justiça. Por exemplo, não é possível ao Estado renunciar ao mérito da cobrança tributária, limitando-se a negociar aspectos quantitativos, como multas, juros e custos de cobrança. Além disso, bens

públicos só podem ser alienados após a perda de sua afetação à finalidade pública, conforme previsto na legislação de contratações.

Como regra, portanto, a transação pública deve ser compreendida como um ato integrativo, pelo qual a Administração Pública reconhece um crédito e ajusta suas condições de cumprimento de uma obrigação particular, sem renunciar ao direito em si. Essa caracterização do ato negocial administrativo o diferencia um negócio jurídico tradicional, aproximando-a de um ato administrativo com efeitos vinculados à lei.

A introdução dos MASC no âmbito da Fazenda Pública busca mitigar o conflito excessiva e ausência de decisões (silêncio administrativo) para promover uma resolução consensual de disputas. A abordagem responsiva, que considera os interesses das partes e os incentivos para a conformidade, é fundamental para o sucesso dessas iniciativas. A ausência de diálogo entre Fisco e contribuintes, por exemplo, enseja para a chamada, por Erik Navarro, de "Tragédia da

Justiça", em que a exploração excessiva do sistema judiciário resulta em perdas para toda a sociedade, especialmente em litígios fiscais que comprometem a arrecadação e o equilíbrio orçamentário.

Diante desse cenário, é imperativo adotar políticas que incentivem a resolução consensual e a conformidade, equilibrando a segurança jurídica com a eficiência administrativa. A regulação adequada da transação pública representa um passo essencial para fortalecer o diálogo entre Administração e administrados, promovendo a pacificação de conflitos e a otimização dos recursos públicos.

A Representação Jurídica do Interesse Público

Nos conflitos, tanto pessoas comuns quanto o próprio Estado necessitam

de representação. Assim como um cidadão pode contratar um advogado para defender seus interesses, a sociedade e a Fazenda Pública são representadas por instituições específicas, que desempenham e são Funções Essenciais à Justiça (FEJ).

A advocacia pública, embora com características próprias, compartilha com a advocacia privada a função de intermediar demandas no Judiciário. No entanto, há uma diferença fundamental: enquanto o advogado particular representa interesses privados, a advocacia pública atua em defesa do interesse público e da legalidade. Como já adiantado, esse papel, contudo, não é exercido de maneira isolada. Ao lado da advocacia pública, encontram-se o Ministério Público e a Defensoria Pública, cada qual com atribuições distintas no sistema de justiça.

Enquanto a Advocacia Pública representa os interesses do Estado e, por consequência, a coletividade em questões fiscais, administrativas e patrimoniais, vinculadas ao interesse público secundário, o

Ministério Público desempenha a tutela de interesses coletivos (em especial, difusos), atuando como órgão de controle externo. Atua em defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais indisponíveis, como direitos fundamentais, meio ambiente e proteção de minorias. Em contrapartida, a Defensoria Pública se volta para a assistência jurídica dos mais vulneráveis, garantindo acesso à justiça àqueles que não podem arcar com os custos de um advogado. Vê-se, portanto, uma certa preponderância da atuação dessas duas últimas FEJ na persecução do interesse público primário.

Vale mencionar, por outro lado, que o papel da Advocacia Pública vai além da representação em juízo. Cabe a ela, também, prestar consultoria e assessoramento jurídico aos gestores públicos, orientando a administração para que suas ações estejam em conformidade com a lei. Essa função consultiva, embora concentrada no Poder Executivo, poderia, em tese, ser expandida para os demais poderes, garantindo uma interpretação uniforme da legislação.

Um ponto de debate recorrente diz respeito à autonomia institucional. Ao contrário do Ministério Público e da Defensoria Pública, que são órgãos independentes, a Advocacia Pública permanece vinculada ao chefe do Poder Executivo. Essa subordinação gera questionamentos sobre a sua real autonomia para atuar com isenção em casos que envolvam interesses políticos do governo em exercício.

A estrutura da Advocacia Pública, como se conhece hoje, deriva de modelos já existentes antes da Constituição Federal de 1988, que institucionalizou suas funções. Todavia, as discussões sobre a necessidade de maior independência e a ampliação de suas atribuições ainda persistem, sobretudo diante do papel central que desempenha na promoção da legalidade e na defesa do erário.

O equilíbrio entre essas instituições é essencial para a manutenção do Estado de Direito. De um lado, a Advocacia Pública protege os interesses estatais e zela pela legalidade administrativa. De outro, o

Ministério Público fiscaliza a atuação estatal e defende os direitos sociais e difusos, enquanto a Defensoria Pública assegura a inclusão jurídica dos mais necessitados. Esse sistema de pesos e contrapesos garante não apenas a efetivação da justiça, mas também a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

A Desjudicialização dos Conflitos Públicos

No palco da sociedade, o Poder Judiciário, muitas vezes, assume o papel de protagonista na resolução de conflitos. Isso perceptível quando os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) são mais conhecidos que os jogadores da seleção brasileira. Essa centralidade, como bem observou Barroso (2018), é reflexo da judicialização de temas cruciais e da atenção midiática que a acompanha.

No entanto, essa proeminência não obscurece as dificuldades inerentes à busca por direitos na arena judicial. A complexidade do sistema, a falta de especialização e o volume de processos, como apontado por Bickel (1978, p. 35), criam obstáculos que clamam por soluções alternativas.

A divisão clássica dos Poderes, como outrora delineada por Féder (1997, p. 84), por vezes, resulta em um Estado fragmentado, onde o Legislativo idealiza, o Executivo executa de forma falha e o Judiciário, por fim, corrige os rumos. Essa dinâmica, embora necessária em certos casos, revela a urgência de uma interação mais fluida e colaborativa entre os Poderes.

É nesse contexto que a Advocacia Pública, representando a Fazenda Pública, e o Ministério Público (MP), representando a sociedade, se encontram. Enquanto a primeira busca defender os interesses do Estado, até mesmo de modo prévio, mediante a função consultiva; o MP exerce o controle,

por meio de artifícios como inquéritos civis e notificações.

No que se refere à desjudicialização, o MP desempenha um papel fundamental como titular da ação penal, decidindo quais casos devem ser levados à Justiça. Essa função de "filtro" é crucial para evitar o excesso de judicialização e garantir que apenas os casos mais graves sejam processados. Ao analisar os elementos de prova e a gravidade do crime, decide-se quando há justa causa para a denúncia, evitando processos infundados e protegendo os direitos dos cidadãos. Essa atuação como filtro da persecução penal é essencial para a eficiência do sistema de justiça criminal e para a proteção dos direitos individuais.

Retornando à dinâmica dos Poderes propriamente dita, importa trazer à baila uma metáfora que ilustra o quadro. Nela utiliza-se das figuras do arquiteto e do engenheiro, de modo que o Legislativo desenha as leis e o Executivo as concretiza, ilustrando a importância do papel deste último

na prestação de serviços públicos e na materialização do Estado Fiscal. O Judiciário, por sua vez, entra em cena para garantir que essa materialização ocorra de forma justa e eficaz, protegendo os direitos fundamentais e estabelecendo diretrizes para a realização de políticas públicas, como demonstrado no RE 684.612/RJ.

A intervenção do Judiciário em políticas públicas, no entanto, deve seguir parâmetros claros: a decisão judicial deve estabelecer metas e diretrizes, permitindo que a Administração Pública elabore um plano para alcançá-las, e em casos de serviços essenciais, como saúde, pode orientar a Administração a buscar soluções alternativas. Além disso, os litígios estruturais, que visam resolver problemas sistêmicos que afetam um grande número de pessoas, exigem uma atuação mais ampla do Judiciário, buscando transformar a realidade social por meio de decisões que impactam a estrutura de políticas públicas (Vitorelli, 2020).

Apesar da importância inegável do Judiciário, a rigidez do processo judicial, com seus institutos predefinidos e prazos inflexíveis, nem sempre se mostra adequada para a resolução de conflitos complexos, como os tributários. É nesse cenário que os métodos adequados de solução de conflitos, em especial os extrajudiciais, ganham relevância.

A Advocacia Pública, nesse contexto, pode atuar como agente de transformação, impulsionando a desjudicialização e criando mecanismos administrativos para a resolução de conflitos internos e externos aos seus quadros. Como exemplo disso tem-se a complexidade do sistema tributário brasileiro, com seus R\$ 5 trilhões em créditos tributários em litígio, clamando por soluções inovadoras.

Este livro, portanto, busca analisar instrumentos, à luz dos novos parâmetros legais, explorando seu potencial para a contenção de litígios fiscais, regulatórios, e até mesmo penais. A partir da análise do histórico

de institutos voltados às decisões e soluções adequadas, da legislação vigente e do contexto social e econômico, pretende-se responder à pergunta central: há espaço para uma mudança de paradigma no STN, onde a Transação Tributária seja utilizada de forma ética e eficaz?

A resposta a essa pergunta, como se verá nos capítulos seguintes, exige uma análise das premissas de cada área jurídica e as instâncias decisórias por elas disponibilizadas., das oportunidades de uso da Transação, do contexto de litigiosidade e das experiências de desjudicialização em outras áreas do Direito. A partir dessa análise, será possível traçar um panorama completo do instituto e propor soluções para os desafios que se apresentam.

ENTRE MEIOS ADEQUADOS E A FINALIDADE PÚBLICA

Os Métodos Adequados em Geral

Diante da complexidade dos conflitos que envolvem o interesse público, surge a necessidade de buscar caminhos adequados para tornar os processos do Poder Público mais eficiente, além de evitar a sobrecarga do sistema judicial. Explora-se, neste capítulo, as diversas ferramentas que se apresentam como opções para a desjudicialização, desde as mais tradicionais, como a mediação e a conciliação, até as mais inovadoras, como a arbitragem, e como elas se aplicam ao intrincado universo do Direito Tributário.

Longe de serem meros substitutos, os métodos adequados de solução de conflitos podem se revelar como a via mais eficaz para a resolução de determinadas disputas, especialmente aquelas que envolvem questões técnicas complexas ou relações comerciais internacionais. A autonomia das vontades e a patrimonialidade dos direitos envolvidos nessas relações tornam a revisão judicial uma medida subsidiária, abrindo espaço para a atuação de câmaras de mediação e arbitragem.

No entanto, a aplicação desses métodos ao Direito Público, um campo marcado pela legalidade e indisponibilidade, exige um olhar atento. Isso se inicia na introduzida discussão sobre a natureza jurídica de ajustes celebrados entre a Administração Pública, como atos administrativos que são mera expressão da lei ou negócios jurídicos, perpassando pela possibilidade de transigir sobre os créditos públicos e sanções, em seus aspectos financeiros, como valores acessórios e formas de pagamento, esbarra nos limites da

renúncia casuística a fundamentos de exigibilidade.

A conciliação, por sua vez, encontra terreno fértil, especialmente após a edição da Lei de Liberdade Econômica, que abriu caminho para a realização de "mutirões" de solução de processos por meio de negócios jurídicos processuais. Iniciativas como o SistCon, plataforma do TRF1 voltada para execuções fiscais, demonstram o potencial da conciliação para a desjudicialização.

Já a mediação, regulamentada pela Lei nº 13.140/2015, apresenta um cenário mais complexo. A impossibilidade de submeter créditos tributários sob a administração da RFB ou da PGFN a câmaras administrativas de mediação, por exemplo, revela a preocupação em resguardar a competência e a vinculação dos órgãos responsáveis pelo lançamento e processamento dos créditos.

A arbitragem, por sua vez, surge como uma alternativa ousada, impulsionada por projetos de lei que buscam ampliar sua aplicação ao Direito Tributário. A possibilidade de instaurar procedimentos arbitrais durante a fiscalização ou em embargos à execução, por exemplo, representaria uma mudança significativa no panorama da resolução de conflitos tributários.

Por fim, mais distante de tais institutos civis, apresentam-se os acordos penais, os quais têm se mostrado excelentes negócios jurídicos de produção de prova e cumprimento de punições.

A análise desses diferentes métodos revela que o Direito Público busca aproveitar as ferramentas da prática processual de outros domínios do Direito, adaptando-as às suas particularidades. A escolha de mediadores e julgadores com expertise setorial, por exemplo, pode enriquecer o debate técnico-tributário e proporcionar soluções mais adequadas para os conflitos.

Além disso, a busca pela desjudicialização atende aos interesses tanto do Estado, que busca descongestionar o sistema judicial, quanto do contribuinte, que almeja maior celeridade na resolução de suas disputas com a Administração Tributária.

É nesse contexto que a criação de instâncias administrativas para a solução de conflitos internos da Administração Pública se apresenta como uma alternativa promissora. Ao internalizar a resolução de disputas, o Estado pode evitar a judicialização de questões que podem ser resolvidas de forma mais célere e eficiente, desafogando o sistema judicial e proporcionando soluções mais adequadas para os conflitos que envolvem o interesse público.

As Instâncias Administrativas de Solução de Conflitos

Após desbravar o panorama dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos, adentra-se agora nas profundezas dos conflitos internos que envolvem a Fazenda Pública e os instrumentos disponíveis para apaziguá-los. Inicia-se a jornada com institutos que transcendem os litígios tradicionais, abrangendo processos decisórios em sua essência. Como bem pontuou o Professor Vasco Manuel Pereira da Silva (Silva, 2003, p. 199):

"Estamos, assim, perante situações em que não existe apenas um interesse público em confronto com um único interesse privado, mas em que podem existir vários interesses públicos de cariz diferente defrontando-se com interesses privados diversificados, ou situações em que os próprios interesses privados se batem, entre si, e cada um

deles relativamente aos distintos interesses públicos em presença. A complexificação dos interesses em jogo e a sua interpenetração recíproca abrem caminho à relação jurídica – não já apenas bilateral como, em muitos casos, também multilateral – como expediente técnico-jurídico adequado para permitir a contraposição e a conciliação de posições contrapostas, encabeçadas em sujeitos de direito distintos."

Nesse labirinto de interesses, a Administração Pública lança mão de meios auto e heterocompositivos para encontrar soluções. A heterocomposição, nesse contexto, se manifesta pela intervenção de agentes ou órgãos alheios à disputa, sejam indivíduos (pontos focais) ou estruturas complexas.

Como exemplo de autocomposição, emerge a tomada de

decisão coordenada, instituída pela Lei nº 14.210/2021 (art. 49-A da Lei nº 9.784/1999). Essa instância decisória, conforme seu § 1º, visa à "participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica" de uma matéria. Nas palavras de Pires, Cordeiro e Cardoso (2012, p. 5), trata-se de um:

instrumento de gestão condizente com o paradigma democrático e conformações de governança, busca a convergência de premissas de racionalidade administrativa, legitimidade e responsabilidade em lógica ampliativa, em relação à compreensão do problema e ao equacionamento proposto.

A gênese dessa inovação reside na necessidade de conferir celeridade e transparência à atividade administrativa, especialmente em decisões com impacto na esfera privada. Inspirada na *conferenza di*

servizi italiana, a decisão coordenada busca harmonizar interesses multissetoriais, evitando a judicialização de atos administrativos por vícios formais.

A participação da Advocacia Pública, outrora explícita no projeto de lei, foi vetada sob o argumento de que a Lei nº 9.784/1999 já assegura o assessoramento jurídico nas decisões coordenadas. Essa mudança, paradoxalmente, confere um caráter ainda mais autocompositivo ao instituto, aproximando-o do *Dispute Board* (art. 151 da Lei nº 14.133/2021), comitê de resolução de disputas em contratos públicos.

Assim como o *Dispute Board*, a decisão coordenada busca soluções técnicas e céleres para controvérsias, estabilizando relações de trato sucessivo. A diferença crucial reside no papel do administrado, mero ouvinte na decisão coordenada, em contraste com o protagonismo no *Dispute Board*.

Superada a análise da decisão coordenada e do *Dispute Board*, debruça-se sobre as câmaras administrativas de solução de conflitos, órgãos ou setores especializados na resolução de litígios, frequentemente vinculados à Advocacia Pública.

A Lei nº 13.140/2015 (art. 32) formalizou a criação dessas câmaras, que podem mediar conflitos sobre direitos disponíveis ou indisponíveis transacionáveis. A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), por exemplo, busca evitar a judicialização e encerrar processos em curso, promovendo a celeridade e a satisfação de direitos.

Órgãos e entidades, como a ANTT, também criam câmaras próprias, como a COMPOR, para solucionar litígios especializados, como os de contratos de concessão. Essas iniciativas endógenas demonstram a busca por soluções ágeis e eficientes, sem prejuízo da atuação da CCAF.

Para além do Poder Executivo, o Tribunal de Contas da União (TCU) criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), buscando a solução consensual de controvérsias relevantes. Essa iniciativa, amparada na Teoria dos Poderes Implícitos (STF, MS 24.510-7/DF), visa evitar a judicialização de questões técnicas complexas, como as que envolvem agências reguladoras (STF, 2019).

A criação da Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve) pelo Decreto nº 12.091/2024, que integra organicamente as estruturas de solução de conflitos da AGU, e a judicialização da atuação do TCU na ADPF nº 1183, demonstram a complexidade e a relevância da atuação da Advocacia Pública na busca por soluções consensuais para os conflitos que envolvem a administração pública.

A controvérsia sobre a atuação do TCU ilustra a busca por um equilíbrio entre o controle externo e a autonomia dos órgãos do

Poder Executivo na resolução de seus conflitos. A criação de novos espaços de diálogo e pacificação, como a SecexConsenso, evidencia a necessidade de repensar os modelos tradicionais de resolução de conflitos, adaptando-os às demandas da sociedade contemporânea.

As Transações Tributária e de Relevante Interesse Regulatório

A Advocacia-Geral da União (AGU), atenta aos efeitos nocivos da banalização do "REFIS" – programas cíclicos, excessivamente generosos e carentes de isonomia –, vislumbrou na Lei do Contribuinte Legal (LCL) a oportunidade de reconfigurar a política de transação tributária. A expectativa era de que o novo regulamento neutralizasse os vícios do passado, direcionando a transação para os problemas reais: a incapacidade de pagamento do contribuinte, agravada pela alta carga tributária e crises

econômicas, e o excesso de litigiosidade, alimentado pela complexidade das normas e pela litigância estratégica.

A LCL, ao regulamentar a transação após décadas de inércia, demonstrou um "programatismo" em sintonia com o Código Tributário Nacional (CTN). Ao mesmo tempo, buscou atender a anseios "pragmáticos" e contemporâneos, enfrentando críticas da teoria tradicional. Essa dualidade se reflete nas diferentes modalidades de transação, que variam conforme a natureza do conflito, o valor do crédito tributário e os interesses das partes.

A urgência e relevância do tema justificaram o uso de medida provisória para sua veiculação, embora essa escolha legislativa, como demonstrado, possua fragilidades. A intensa participação do Congresso Nacional, com a apresentação de 220 emendas em apenas quatro dias, evidencia o elevado ônus político da matéria e a dificuldade em alcançar um consenso.

As audiências públicas, que reuniram representantes dos setores público e privado, e as deliberações da Comissão Mista, realizadas em tempo recorde, demonstram a celeridade do processo legislativo. A substituição do voto de qualidade favorável à Fazenda no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) pelo princípio *in dubio pro contribuinte* é um exemplo da mudança de paradigma proposta pela LCL.

A análise dos princípios que norteiam a transação revela a ausência da legalidade, o que sinaliza uma postura pragmática do legislador. A transparência, a isonomia e a capacidade contributiva ganham destaque, refletindo a necessidade de um processo justo e equitativo.

A competência para transigir é definida com base no objeto transacionável, abrangendo créditos tributários da União e créditos de autarquias e fundações federais. A necessidade de autorização prévia para transações de alto valor reforça o controle sobre o instituto.

A LCL prevê a transação por proposta individual ou por adesão, abrangendo tanto o contencioso tributário quanto a cobrança da dívida ativa. A análise crítica do regulamento e a comparação com os programas de refinanciamento revelam as nuances da nova política de transação.

A preocupação com os efeitos da transação no orçamento público se manifesta nas emendas que condicionam o instituto às normas de renúncia fiscal e aos limites de despesa. A necessidade de coerência com o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, é evidente.

A LCL busca superar a banalização do "REFIS" ao estabelecer critérios para a transação, como a relevância e disseminação da controvérsia jurídica e a irrecuperabilidade do débito. As obrigações impostas ao contribuinte, como a desistência e renúncia de ações e direitos, a comunicação sobre alienação de bens e a vedação ao abuso do instituto, demonstram a busca por uma

relação mais transparente e de boa-fé entre Fisco e contribuinte.

A Portaria PGFN nº 9.917/2020, ao elencar a presunção de boa-fé como princípio aplicável à transação, reforça a necessidade de condutas éticas. A vedação ao uso da transação para prejudicar a concorrência leal entre os contribuintes demonstra a preocupação com o interesse público secundário.

A Lei nº 13.988/2020, ao estimular a transação voltada a setores ou grupos de contribuintes, busca equiparar o tratamento fiscal e afastar a concorrência desleal. A análise das hipóteses de rescisão do ato transacional e das vedações ao contribuinte revela a busca por um equilíbrio entre a flexibilização e o controle.

A responsabilidade do agente público no processo de transação é delimitada, exigindo-se a comprovação de dolo para a sua responsabilização. A vedação à transação

com devedor contumaz, figura a ser definida por lei específica, busca direcionar o instituto para quem realmente necessita.

A LCL, ao estabelecer um prazo de dois anos para a formalização de nova transação em caso de descumprimento do acordo, busca evitar a reincidência. A vedação à cumulação de benefícios com programas de parcelamento anteriores demonstra a preocupação com o abuso do instituto.

A impossibilidade de reduzir multas de natureza penal e a limitação de 50% para o desconto do crédito tributário refletem a busca por um equilíbrio entre a flexibilização e a preservação do interesse público. A possibilidade de transacionar multas administrativas qualificadas ou agravadas, por outro lado, demonstra a busca por soluções justas e adequadas.

A LCL, ao criar os critérios da "relevante e disseminada controvérsia jurídica" e da "recuperabilidade" do débito, busca superar a

banalização do "REFIS". A Portaria ME nº 247/2020, ao regulamentar a transação no contencioso tributário, busca reduzir o número de processos e os custos inerentes.

A exigência de prova da existência do conflito e a vedação à transação em causas com precedentes favoráveis à Fazenda ou com coisa julgada demonstram a busca por um processo mais criterioso. A "desistência e renúncia" de alegações de direito futuras, por outro lado, suscita debates sobre a natureza da transação e a legalidade do lançamento.

ALCL, ao conceber o tributo como direito subjetivo do Estado e ao aplicar as disposições da "Confissão" do Novo Código de Processo Civil (NCPC) à cláusula de desistência e renúncia, demonstra a influência do direito contratual no direito tributário. A busca pela "verdade processual" em detrimento da "verdade real" reflete a mudança de paradigma na resolução de conflitos.

A análise das questões práticas suscitadas por Daniel Gomes e a busca por soluções em precedentes análogos demonstram a complexidade da aplicação da LCL. A necessidade de regulamentação primária para dirimir dúvidas e garantir a segurança jurídica é evidente.

A transação na cobrança da dívida ativa, por sua vez, busca atender àqueles contribuintes com dificuldades em quitar seus débitos. A Portaria PGFN nº 14.402/2020, ao conceituar o "grau de recuperabilidade" do débito, busca individualizar a análise da situação do contribuinte.

A "situação econômica" e a "capacidade de pagamento" são os elementos centrais para a análise da recuperabilidade do débito. A pandemia de Covid-19, com seus impactos negativos na economia, evidenciou a necessidade de flexibilização dos critérios para a transação.

Um capítulo recém-inaugurado da Transação de Créditos Públicos na esfera federal, a partir da Lei nº 14.973/2024, é a utilização deste instrumento na cobrança da dívida ativa, de natureza não-tributária, das Autarquias e das Fundações, quando houver relevante interesse regulatório previamente reconhecido por ato do Advogado-Geral da União. Assim, a transação de relevante interesse regulatório, surge como um instrumento para a resolução de conflitos complexos no âmbito da regulação.

O conceito de Relevante Interesse Regulatório, até então, não havia sido previsto na legislação e tem o potencial de diferenciar as transações hoje realizadas pelas Autarquias (compreendidas tanto as Autarquias, quanto as Fundações autárquicas, ou seja: a Fazenda Pública indiretamente administrada) das futuras concessões mútuas com propósitos especialmente regulatórios. Logo, evidencia-se um instrumento que não possui proeminência arrecadatória, mas, sim, que prestigia a conformação do comportamento de agentes regulados. Ao cabo, trata-se do

que na área tributária é conhecido como extrafiscalidade.

Dito isso, primeiramente, importa verificar como nasceu a Regulação. Teoricamente, cuida-se de desdobramento do Direito Econômico com previsão no art. 174 da Constituição Federal. Progredindo nesse raciocínio, conforme a clássica divisão proposta por Eros Grau, é forma de atuação do Estado na Ordem Econômica sem exercer a atividade econômica, isto é, cuida-se de intervenção indireta, a partir de normas e ações, com vistas a dirigir ou induzir condutas dos administrados.

Atualmente, há 11 agências reguladoras de mercados bastante especializados, sem contar as Autarquias as que, embora não sigam o regime especial da Lei nº 13.848/2020, são relevantes agentes de fiscalização, de incentivo e de planejamento. Na verdade, verifica-se que até mesmo a administração direta, por meio de órgãos que exercitam o poder de polícia vem adotando aspectos da Teoria Regulatória. Apesar disso,

é necessário um campo disciplinar específico para o Direito Regulatório, porquanto nele se trata de setores econômicos especializados. Em outras palavras, a fragmentariedade é inerente à regulação, pois não é possível falar de apenas um arcabouço regulatório aplicável a inúmeras atividades distintas. Por esse mesmo motivo, a Teoria Regulatória encampa o fenômeno da deslegalização, tendo em vista as constantes alterações exigidas pelos agentes econômicos.

Portanto, algumas características são essenciais para determinar o Direito Regulatório, como: (i) ter como objeto atividade específica alocativa de recursos para geração de bens ou prestação de serviços, podendo ser eles públicos ou particulares de relevância; (ii) estabelecer regras de conduta com ônus e deveres, que, nesse segundo caso, constituem sanções punitivas ou premiais; e (iii) implicar ação fiscalizatória ou de controle. Em síntese, tem-se a aplicação do Ciclo de Polícia a um setor econômico.

Feita essa breve contextualização acerca da seara regulatória, passa-se à sua confluência com a transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública. Em se tratando de regulação, pensa-se que a transação possa ocorrer envolvendo receitas públicas, como multas. Nesse sentido, o art. 22-C da Lei nº 13.988/2020 menciona que o relevante interesse regulatório é verificado diante da necessidade de equacionar dívidas para viabilização de políticas e serviços públicos prestados pelas entidades credoras. Dessa maneira, é notável que o legislador dá um sentido à regulação como sendo aquela exercida pela administração pública indireta, tendo como objeto atividade econômica em sentido estrito. Apesar dessa restrição inicial do conceito regulatório, este é ampliado para abranger políticas públicas, levando a crer que há preocupação de que o instituto alcance finalidades sociais amplas, para além do benefício da prestação de serviço.

Logo, mais dois elementos são postos à mesa: as políticas e os serviços públicos. Quanto ao primeiro, é necessário

compreender que a política pública é o principal produto do Estado Social. Trata-se do conjunto sucessivo e orientado de ações e de decisões, aprovadas por um ou mais atores públicos, para resolução de um problema coletivo de uma parte ou da totalidade da comunidade, conforme a definição do Professor Pedro Fernández Sánchez. Já quanto ao serviço público, apesar de ser um conceito mais antigo, ele também não é definido pelo Ordenamento Jurídico. Do art. 175 da CF, depreende-se que o serviço público é atividade econômica em sentido lato (opõe-se ao empreendimento privado, que possui intuito lucrativo, o qual, com fulcro no art. 173 da Carta Republicana, pode ser explorado pelo Estado somente se houver autorização expressa na Constituição ou se lei demonstrar a existência dos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo) de caráter essencial, uma vez que é titularizada pelo Estado, podendo ser prestada diretamente por este ou, mediante regime de concessão ou permissão, após licitação, por agente privado.

Em arremate, as Autarquias e as Fundações são verdadeiros centros de elaboração de políticas públicas (a partir do planejamento e de ações) e de disponibilização de serviços (sob a forma de execução do serviço público em sentido estrito, da atividade de fomento e do policiamento de particulares prestadores). Por consequência, são critérios de definição do relevante interesse regulatório (art. 22-C, II, da Lei do Contribuinte Legal): (i) a delimitação do grupo de devedores alcançados; (ii) os pressupostos de fato e de direito da concessão (manter a atividade desempenhada pelo devedor e pela entidade credora; preservar a função social da regulação e o caráter pedagógico da punição e aprimorar os meios de cobrança); (iii) o tempo de duração da medida; e (iv) a prévia realização de Análise de Impacto Regulatório no caso de Agências Reguladoras.

Do ponto de vista prático, deve-se considerar que o funcionamento de tais órgãos pressupõe a atividade financeira do Estado, a partir da arrecadação de receitas. É

aí que surge a transação como instrumento relevante.

Por tocar nesse ponto, introduz-se a ideia por trás do PL 1.827/2024 que, entre seus arts. 18 e 26, após o parecer emitido pela Deputada Any Ortiz, apresentou o “Desenrola” como medida compensatória à renúncia de receita instituída pela referida proposição, consoante o art. 113 do ACT. Merece o fato de que o Orçamento Federal prevê especificamente os Recursos Próprios Livres das unidades orçamentárias relativas a cada Autarquia, no subcódigo do Quadro 3 (Receitas de Todas as Fontes por Órgão e Unidade Orçamentária), Anexo I, Inciso III, da LDO. Logo, a medida em questão, de fato, pode ser um “divisor de águas” no que se refere ao financiamento dessas entidades.

Até este momento, a transação em referência encontra-se regulada pela Portaria AGU nº 150/2024. Entre as previsões contidas na norma em questão, merece destaque o art. 3º, §4º, o qual, destoando do regramento da transação tributária, excetua da negociação

de multas da proibição de redução do crédito a valor inferior ao principal. Isso, por si só, já possibilita debates. Porém, também vale pontuar a aplicação da transação para créditos oriundos de contratos (desde que inscritos em dívida ativa), uma vez que a Portaria menciona processos arbitrais (art. 2º, I, “b”). Enfim, inúmeras são as possibilidades para um instituto que apenas começou.

Entre essas possibilidades a mais evidente é a de que a contrapartida do devedor não se restrinja ao pagamento em pecúnia, mas se concretize na execução, propriamente dita, de projetos vinculados à finalidade institucional da autarquia ou agência reguladora. Assim, por exemplo, uma operadora de plano de saúde multada pela ANS pode, em vez de simplesmente pagar o valor, propor a implementação de um programa de fortalecimento do SUS, especialmente em regiões carentes ou em colaboração com unidades públicas. Da mesma forma, uma instituição de ensino superior autuada por infrações educacionais pode desenvolver ações de alfabetização comunitária ou reforço escolar gratuito.

A transação regulatória, assim como a transação tributária, busca evitar a judicialização de conflitos e promover a segurança jurídica. A complexidade dos temas regulatórios e a necessidade de soluções técnicas e céleres justificam o uso da transação como instrumento de resolução de conflitos. A transação regulatória, assim como a tributária, possui os seus desafios, como por exemplo, a necessidade de transparência, e de que não haja prejuízo a livre concorrência.

Tal estrutura não é inteiramente inédita no ordenamento jurídico. O Direito Ambiental já oferece experiências nesse sentido, considerando o disposto no art. 143 do Decreto Federal nº 6.514/2008. Tal previsão teve desdobramentos em ordenamentos estaduais, como é o caso do Estado de Goiás, cuja legislação (Lei Estadual nº 18.102/2013, que disciplina a autocomposição ambiental) permite a conversão de multas ambientais em projetos de recuperação e preservação do meio ambiente. O Decreto Estadual nº 9.760/2020, por exemplo, prevê mecanismos pelos quais o autuado pode propor a substituição parcial da sanção pecuniária por

ações de reflorestamento, educação ambiental, preservação de nascentes, entre outras. Essa prática tem se mostrado eficaz, reduzindo litígios, assegurando a reparação do dano e promovendo o engajamento do setor privado em causas públicas.

A transação regulatória, portanto, não deve ser vista apenas como um meio de arrecadação ou de encerramento de processos administrativos, mas como um mecanismo moderno de governança pública, capaz de transformar passivos regulatórios em ativos sociais. Trata-se de uma oportunidade para reorientar o modelo sancionador, tradicionalmente punitivo e estéril, para uma lógica mais dialógica, eficiente e produtiva.

O sucesso da medida dependerá de regulamentações claras, critérios objetivos de interesse público, e controle adequado dos órgãos de supervisão e controle, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos. É fundamental garantir que os projetos substitutivos gerem benefícios mensuráveis e

estejam alinhados à missão institucional da autarquia envolvida.

Em suma, a transação regulatória pode e deve ser um instrumento estratégico de implementação de políticas públicas, articulando o interesse arrecadatório do Estado com ações sociais, ambientais, sanitárias ou educacionais que repercutam positivamente na coletividade. A partir da experiência do Direito Ambiental, o novo regime pode inaugurar um modelo mais maduro, colaborativo e eficiente de relação entre Estado e regulado.

A Punição Negociada

Parte-se para verificação dos métodos adequados para as questões de natureza punitiva, o que evidencia um paradigma jurídico amplo. Na experiência da “Justiça Penal Negociada”, ainda há o relevante

aspecto do comum pertencimento dessa área ao Direito Público.

Evitando delongas, no processo criminal e sancionador em geral, o princípio da subsidiariedade naturalmente orienta a busca por meios alternativos à punição, sobretudo da restrição de liberdade. Nesse sentido, os usos dos acordos de leniência e termos de cessão na esfera administrativa, com fulcro em Leis, como a de nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), e dos institutos criminais da colaboração premiada, transação penal e suspensão condicional são consolidados, a teor das Lei nºs 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas) e 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais) já foram consolidados. Logo, o caminho do trâmite punitivo não é uno, mas, sim, plural, devendo ser adequado ao caso concreto, em especial considerando as finalidades investigativa e eliminatórias de esquemas criminosos, mas também acessória nos casos em que for possível o emprego da justiça restaurativa.

Antes de tudo, cada vez mais se observa um movimento no Direito Administrativo Sancionador no sentido da desjudicialização e da consensualidade, inspirado por princípios como a subsidiariedade da punição, a busca por eficiência e a centralidade da função preventiva e pedagógica da sanção. Essa tendência não deve ser vista como concessão indevida ao infrator, mas como uma forma de resgatar o papel funcional da responsabilização administrativa dentro de uma Administração Pública orientada por resultados e proporcionalidade.

Inicialmente, quanto à Lei Anticorrupção, trata-se de diploma que prevê a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública. Um de seus pilares é o acordo de leniência, instituto inspirado no modelo norte-americano e adotado também em outras legislações brasileiras.

O acordo de leniência pode ser celebrado com empresas que colaborem com as investigações, admitam participação e

ajudem a identificar demais envolvidos. A vantagem para o particular é a redução de sanções administrativas e civis, além da possibilidade de continuação em licitações e contratos com o Poder Público. Para a Administração, o instituto em questão é um mecanismo eficaz de ruptura de esquemas ilícitos com obtenção de provas.

Quanto à Lei de Organizações Criminosas, há disciplina da investigação criminal e o processo penal envolvendo organizações criminosas. Seus instrumentos têm como objetivo desarticular estruturas complexas, muitas vezes com ramificações no setor público e privado. O principal destaque é a colaboração premiada: o investigado ou réu colabora com a investigação em troca de benefícios penais, como redução ou substituição de pena.

A colaboração deve ser voluntária, eficaz e apresentar resultados, como revelação de coautores, estrutura da organização ou recuperação de ativos.

Ainda no âmbito criminal, vale rememorar a Lei de Juizados Especiais, que trata da conciliação e da celeridade processual nos crimes de menor potencial ofensivo, incentivando a solução consensual desde a fase pré-processual. Inicialmente, menciona-se a Transação penal, um acordo celebrado antes do oferecimento da denúncia, com aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa. Em um segundo momento, verifica-se a suspensão condicional do processo (*sursis* processual). Após o recebimento da denúncia, o processo é suspenso mediante cumprimento de condições por parte do acusado. Esses mecanismos substituem a pena privativa de liberdade por alternativas que visam descongestionar o sistema penal, sem deixar de responsabilizar o agente e buscar uma forma mais eficiente de prevenção e reparação social.

Cabe ainda uma observação acerca da aplicação de meios adequados em processos disciplinares. Ainda que o PAD seja regido por normas formais e, frequentemente, ancorado na lógica inquisitiva, é possível sustentar que

ele não está imune à racionalidade conciliatória que permeia outros ramos do direito sancionador, como o penal e o regulatório. A própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao dispor em seu artigo 26 sobre a necessidade de avaliação concreta dos impactos das decisões administrativas e da razoabilidade na imposição de sanções, rompe com a visão puramente retributiva da sanção disciplinar. Em vez disso, sugere que a atuação sancionadora deve ser orientada por finalidades mais amplas, como a preservação da função pública, a eficiência organizacional e o reforço dos deveres funcionais.

Nesse contexto, acordos de não persecução administrativa vêm sendo debatidos na doutrina e, em alguns casos, ensaiados por entes federativos e órgãos com capacidade regulatória ou correccional. Trata-se de uma possível transposição adaptada de modelos já consolidados em outras esferas, como o acordo de não persecução penal ou o termo de ajustamento de conduta ambiental, para o campo disciplinar. Tais instrumentos poderiam ser celebrados especialmente em

infrações de menor gravidade, nas quais haja a confissão do servidor, a reparação voluntária de dano (se houver), e a imposição de condições pedagógicas ou preventivas (como capacitação obrigatória ou mudança de setor).

Não se trata, é claro, de abolir a punição administrativa ou relativizar o dever de probidade, mas de reconhecer que a resposta sancionadora pode — e em certos casos deve — ser calibrada segundo a complexidade da conduta e os efeitos desejados pela Administração Pública. Em muitas situações, a imposição de sanção formal, como a advertência ou a suspensão, pode ter efeito simbólico limitado, enquanto uma resposta consensual, bem conduzida e condicionada a medidas concretas, poderia gerar melhores resultados em termos de comprometimento ético e desempenho funcional.

Ademais, cabe refletir sobre a potencial aplicação de práticas restaurativas no âmbito disciplinar, sobretudo quando as infrações envolvem conflitos interpessoais, assédio moral leve, falhas de comunicação ou

disputas internas entre servidores. Nesses casos, a lógica adversarial do PAD pode aprofundar rupturas, enquanto a mediação ou círculos restaurativos podem promover responsabilização mais significativa e reabilitação relacional. A experiência de algumas instituições públicas com programas de mediação organizacional aponta para os ganhos institucionais da abordagem dialógica, tanto para a saúde organizacional quanto para a moralidade pública.

Portanto, discutir a inserção de meios adequados de solução de conflitos nos PADs não é apenas um exercício de inovação normativa, mas uma exigência de maturidade institucional diante dos desafios contemporâneos da Administração Pública. Significa reconhecer que a eficácia da função disciplinar não se mede pela rigidez da punição, mas pela capacidade de produzir transformações éticas e estruturais nos ambientes públicos. Em última análise, trata-se de abandonar o paradigma exclusivamente punitivo, para abraçar um modelo que conjuga autoridade, escuta e inteligência institucional. Apesar da rigidez histórica que marca o

processo administrativo disciplinar (PAD), cada vez mais se observa um movimento no Direito Administrativo Sancionador no sentido da desjudicialização e da consensualidade, inspirado por princípios como a subsidiariedade da punição, a busca por eficiência e a centralidade da função preventiva e pedagógica da sanção. Essa tendência não deve ser vista como concessão indevida ao infrator, mas como uma forma de resgatar o papel funcional da responsabilização administrativa dentro de uma Administração Pública orientada por resultados e proporcionalidade.

Fato é que, em alguma medida, todos os instrumentos mencionados têm como requisito a “confissão” (ao menos formal) – o que será explorado adiante – da realização de infração que gerará a resposta estatal ao jurisdicionado. Logo, do ponto de vista silogístico, assim como a concessão tributária está condicionada à constatação do fato gerador, a punitiva depende da tipificação e cominação de um fato infracional, que pode ser um ilícito administrativo, uma contravenção ou um crime. Em outras

palavras, os institutos agirão sob o comando normativo secundário, que no Direito Tributário se traduz no *quantum* cobrado de crédito tributário e, no Direito Penal, na pena a ser cumprida pelo réu.

Retomando a justificativa para que se percorresse os institutos citados nesse capítulo, observa-se, como nas outras práticas processuais, que a Justiça Penal negociada parte da visão pragmática de que seria impossível que toda persecução desembocasse em uma resposta jurisdicional, sob prejuízo de não haver juízes e cortes suficientes para tramitarem tal quantia de processos. Nesse sentido, autores da *common law* sustentam que a *plea bargaining* evita o “colapso da justiça penal”¹. Outros penalistas ressaltam, porém, que a abreviação da persecução penal, como medida de eficiência da política criminal, leva a resultados adversos, como a perda de

¹ Moreira, Barbosa. *O Processo Penal Norte-Americano e sua Influência*. Revista de Processo, v. 103, Porto Alegre, 2001, p. 95.

direitos e garantias fundamentais por alguns e a impunidade de outros (FERNANDES, P. 73).

Nacionalmente, esse debate ganhou força após a promulgação do Pacote Anticrime, o qual consolidou a regulamentação dos acordos sobre a sentença, quais sejam: os mencionados institutos da transação e suspensão condicional do processo, além de, principalmente, a colaboração premiada, essa última enquanto negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, à luz do artigo 3º-A. Como inovação, o artigo 28 daquela lei instituiu o ANPP, um imunizante à persecução penal, que evita prematuramente ônus processuais e, ainda, pode resultar em elementos para fomentar acusações de maior relevância.

O ANPP é um importante instituto introduzido no Direito Processual Penal brasileiro. Institucionalizado pela Resolução nº 18/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, posteriormente alterada pela Resolução nº 183/2018, os acordos de

não persecução têm na sua essência a promoção da justiça negociada no processo penal, incentivando a adoção de práticas despenalizadoras que contribuam para a efetividade e eficiência do processo punitivo.

Quando a Resolução nº 18/2017 foi editada, parte da doutrina criticou a forma como os acordos de não persecução estavam estruturados, sendo propostas contra a Resolução duas ADIN's (5790 e 5793) questionando seu teor.

De forma resumida, em ambos os processos se alegou que o Ministério Público (MP) teria invadido competência privativa da União para legislar sobre matéria processual penal, já que a Resolução teria inovado legislativamente e não apenas regulado questão existente no ordenamento jurídico. Todavia, com a edição da Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anti-crime), tal problema teria sido solucionado, devendo o Supremo vir a reconhecer a perda superveniente do objeto das ADIN's no que diz respeito ao tópico.

Como destaca Eugênio Pacelli, além de solucionar o problema da legalidade, o pacote Anti-crime inovou em importantes aspectos. Nessa linha, Rogério Sanches propõem que o acordo de não persecução penal seria um: “Ajuste obrigacional celebrado entre o órgão de acusação e o investigado (assistido por advogado), devidamente homologado pelo juiz, no qual o indigitado assume sua responsabilidade, aceitando cumprir, desde logo, condições menos severas do que a sanção penal aplicável ao fato a ele imputado”.

O Art. 28-A da lei estabelece que o acordo de não persecução poderá ser proposto pelo MP, não sendo cabível o arquivamento, nos casos em que o crime em questão for cometido sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos, consideradas todas as causas de aumento ou diminuição. Ao aceitar o acordo, o investigado confessa o crime, mas fica sujeito à medidas menos gravosas do que as que poderiam ser aplicadas se a ação penal continuasse em curso. Ainda como requisito, a lei prevê que as condições

estabelecidas no ANPP sejam necessárias e suficientes para a reprovação e prevenção do crime, de acordo com o binômio adequação e necessidade.

A proposta de acordo deve procurar estabelecer as seguintes condições, seja de forma alternativa ou cumulada: (i) o dano ocasionado deve ser reparado, bem como a coisa restituída à vítima, salvo eventual impossibilidade, (ii) o acusado deve renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime, (iii) o acusado deve prestar serviços a comunidade pelo tempo equivalente a pena mínima do delito reduzida de um a dois terços, (iv) o acusado deve pagar prestação pecuniária entidade pública ou de interesse social indicada pelo juízo da execução, relacionadas à proteção de bens jurídicos semelhantes aos vulnerados pelo delito, (v) o Ministério Público pode indicar outra condição a ser cumprida, desde que proporcional e compatível com a repressão da conduta.

A lei prevê que o acordo não será concedido nos casos: (i) nos quais for possível a realização de transação penal, (ii) o acusado for reincidente ou praticar delitos de forma profissional, salvo se o juiz entender que esses são insignificantes, (iii) o acusado tenha sido beneficiado nos últimos 5 anos por acordo de não persecução, suspensão condicional do processo ou transação penal. (iv) Se o crime for cometido no ambiente doméstico em contexto de violência ou contra mulher por questão de gênero, não será possível propor acordo de não persecução.

A tramitação do acordo ocorre da seguinte forma: o membro do MP propõe o ANPP ao investigado, via de regra, ainda na fase pré-processual, ou seja, antes do oferecimento da denúncia. Havendo concordância, o ANPP segue para homologação pelo juiz, que deverá averiguar se os requisitos e impedimentos já descritos estão ou não presentes, pronunciando-se sobre a regularidade e voluntariedade do acordo. Sendo homologado, os autos são encaminhados ao MP para que dê cumprimento ao pactuado perante o juízo da

execução. Cumprido o ANPP, a punibilidade será extinta pelo juiz.

Em caso de não oferecimento do acordo, pode o próprio investigado requerer que órgão revisional do MP analise a validade da recusa por parte do membro do *parquet* responsável, constituindo tal possibilidade importante mecanismo de controle dos acordos de não persecução. Segundo Pacelli, ambos os procedimentos constituem um duplo controle da legalidade do ato, pois é possível que tanto o poder judiciário, quanto o próprio interessado, questionem eventuais arbitrariedades.

Não há dúvidas que os acordos de não persecução procuram dar solução distinta às questões de política criminal no Brasil, em especial graças ao amplo escopo de incidência da lei. Ao investigado, restam evidentes os benefícios provenientes do ANPP, mais notadamente o não cumprimento da pena, solução menos gravosa e adequada aos tipos de menor ofensividade. Portanto, é extremamente importante construir critérios

objetivos acerca de quais crimes podem ser submetidos ao regramento dos ANPP. Questões relacionadas à macrocriminalidade, organizações criminosas e crimes hediondos devem ficar de fora, seja em razão de disposições expressas da lei (Art. 28- A, §2º, II), seja por não atender ao critério da reprovação e prevenção do delito.

Nessa linha surge a questão, podem os crimes contra a ordem tributária, econômica e o sistema financeiro serem submetidos aos acordos de não persecução? Sem o rigor de aprofundar na seara penal, do ponto de vista microprocessual, conclui-se que os efeitos negativos do intercâmbio de mecanismos entre áreas do Direito se relacionam à adequação a uma semântica de verdade processual, e não material que costumeiramente lastrearia persecução. Em termos práticos, essa sistemática possibilita a opção do jurisdicionado pela “declaração formal de culpa” ou *nolo contendere* (NARDELLI, 2019, P. 345), em contrapartida à antecipada redução, substituição ou exclusão da pena incorrida.

Desse modo, a ampla adesão à justiça negociada, justificada por algumas infrações serem menos relevantes para resposta penal – pela natureza não-violenta e a baixa pena cominada – atinge a eficiência, mas deve observar, também, o cumprimento da prevenção e punição adequada da conduta infracional, de maneira casuística, com base em critérios objetivos.

Como já descrito, o escopo de aplicação dos acordos de não persecução penal é amplo, e *prima facie*, não há na lei proibição expressa no sentido de vedar a celebração dos ANPP para os crimes mencionados acima, vejamos. O Art. 28-A do CPP, já abordado acima, descreve os requisitos para a celebração do acordo.

Via de regra: (i) o crime deve ter pena mínima de 4 anos, consideradas todas as causas de aumento e diminuição, (ii) não ser caso de arquivamento ou transação penal nos termos da lei dos Juizados Especiais Criminais, (iii) não ser o delito praticado de forma habitual ou profissional, (iv) não ter sido

o agente beneficiado nos últimos 5 anos por ANPP, suspensão condicional do processo ou transação penal, (v) o acordo ser suficiente e adequado para reprovar e prevenir o delito.

Em se tratando de crimes tributários, por exemplo, no atinente aos itens (i) e (ii), o Art. 1º da Lei nº 8.137/1990 prevê pena mínima inferior aos 4 anos exigidos acima, porém, pena máxima de 5 anos. Logo, as infrações desse rol não são reputadas como de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.099/1995 e, portanto, não atraem a competência dos Juizados Especiais Criminais.

No que tange aos demais requisitos, itens (iii) e (iv), tais questões só podem ser avaliadas conforme o caso concreto. Genericamente, para os crimes contra a Ordem Tributária, tais previsões evitam a cessão de benefício aos chamados “devedores contumazes”, agentes que não pagam tributos, de maneira reiterada, com finalidade de obter vantagem empresarial, não

impedindo a celebração para contribuintes não enquadrados nessa situação.

Superado o disposto na lei até aqui, merece melhor análise o item (v). Como demonstrado, os requisitos objetivos previstos na lei, não impedem a aplicação dos ANPP para os crimes tributários. Mas será que os acordos de não persecução possuem a capacidade de reprovare prevenir tais delitos? Entendemos que sim.

A tutela penal nos casos envolvendo créditos públicos tem caráter especialmente acessório. Esclarece-se: a conduta criminosa não representa grande potencial lesivo, uma vez cumpridas as condições do §2º do dispositivo em estudo - ou seja, tratando-se de praticante de um dos tipos insertos no art. 1º na Lei nº 8.137/1990 que (i) nunca cometeu o crime em questão e (ii) não utilizou esse benefício processual nos cinco anos pretéritos. Ademais, entende-se que as contrapartidas estabelecidas nos incisos I a V do art. 28-A seriam perfeitamente aptas para o desencorajamento da ação criminosa. Por

outro lado, observa-se que a aplicação do ANPP no bojo dos crimes contra a Ordem Tributária apresenta particularidades. O inciso I do Art. 28-A estabelece que o acordo para ser válido deve: “reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo”. Tratando-se de tributos, o comando do inciso em questão é muito simples: para que o acordo seja válido e haja a imunidade à persecução, o agente deve pagar o crédito tributário integralmente.

A *priori*, tal possibilidade parece ser incompatível com a extinção de punibilidade oportunizada pelo art. 34 da Lei n.º 9.249/1995. Seguindo esse raciocínio, a celebração de um acordo de não persecução para crimes tributários não faria muito sentido por força do artigo em questão, já que a extinção da punibilidade via o adimplemento da obrigação tributária já está prevista em lei há algum tempo. Entretanto, uma análise mais aprofundada nos mostra que, na verdade, o Pacote Anti-Crime aumentou o leque de opções disponíveis aos investigados pelos crimes contra a ordem tributária. Como alternativa, portanto, se antes, para que

houvesse a extinção da punibilidade a quantia deveria ser paga integralmente, com as alterações do CPP, tal benefício pode ainda ser concedido nos casos em que não ocorrer o adimplemento ou cumprimento parcial da obrigação tributária. Tal conclusão pode ser extraída da própria redação do inciso I do Art. 28-A, que estabelece a restituição da coisa à vítima e a reparação do dano, salvo na impossibilidade de fazê-lo.

Recapitulando a subsidiariedade da tutela penal e a preponderância do interesse público no ressarcimento do erário sobre a punição, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, no julgamento da Apelação nº 0011675-68.2012.8.26.0024, que é possível afastar “a imposição aos réus da obrigação de reparar o dano causado à Fazenda Pública, que tem a possibilidade de recuperar os valores sonegados mediante a inscrição em dívida ativa, com o ajuizamento da execução fiscal”.

Logo, caso a extinção da punibilidade não possa ocorrer em razão da

impossibilidade do adimplemento da obrigação, nos termos do Art. 34 da lei 9.249/1995, o investigado tem agora mais uma via negocial, o acordo de não persecução. Por ora, espera-se que o Superior Tribunal de Justiça - órgão uniformizador da interpretação da legislação federal - deva avaliar a aplicação do referido instituto no caso concreto, já que é necessário verificar se os critérios da reprovabilidade e prevenção exigidos pela lei estão sendo observados.

No que diz respeito ao posicionamento dos Tribunais, é possível encontrar alguns casos nos quais discutiu-se a aplicação do ANPP para os crimes contra a ordem Tributária. Da leitura do acórdão do HC nº 5052603-78.2021.4.04.0000, cujo processo originário são os autos nº 5002417-85.2021.4.04.7005, constata-se que a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal reconheceu a possibilidade de oferecimento do acordo. Em razão do segredo de justiça, não é possível ter acesso aos autos.

Ademais, aproveitando a liberdade “elucubrativa” do presente trabalho, observa-se que o inciso V do art. 28-A permite pensarmos, por exemplo, na hipótese de o MP estabelecer, para que o contribuinte se valha do ANPP: (i) condições diferenciadas de pagamento do tributo, como forma de reparação (obviamente que eventual crédito tributário remanescente seria devidamente executado mediante a via civil), ou (ii) a *obrigação de não fazer* determinado planejamento tributário abusivo que ensejou a apuração da prática criminal.

Afastadas as particularidades de cada instituto, é evidente que, em todos os casos, utiliza-se de estruturas autocompositivas a fim de tornar mais efetivo o *enforcement* legal. Do ponto de vista teórico, cuida-se do estreitamento pragmático entre a autonomia privatista e o interesse público, relação que deve possuir especial respaldo pelo princípio da legalidade. Portanto, no processo sancionatório, as referidas alternativas negociais são heterodoxas quando vão de encontro ao sistema acusatório (GARCEL, 2020, P. 8) e à indisponibilidade punitiva, em

especial por meio da ação penal pública. Assim, reitera-se o desafio de pensar soluções processuais privadas para disciplinas publicistas, na medida em que tais ideais sustentam a confiança social nas funções do Estado de arrecadar e punir.

Os conflitos privados, por sua vez, não costumam influenciar o bem comum, mas se o fizerem, o Estado tornará cogente a regulação das relações originárias desses litígios. O resultado disso é o benefício dos direitos fundamentais e da ordem pública, em detrimento da autonomia das vontades. Tal fenômeno levou, por exemplo, às disciplinas próprias dos Direitos Trabalhista e Consumerista e – inversamente à tendência descrita neste tópico – parte da função social das relações entre particulares, refletindo-se na publicização dessas (FRAZÃO, 2011, P. 99).

Pelo exposto, tendo em vista a alta praticidade dos institutos retratados, foi possível, ao menos superficialmente, identificar as suas efetividade e falseabilidade,

pelos pressupostos de diferentes searas do Direito processual e material. Ao cabo, a menção desses pontos positivos e negativos, além da adaptabilidade de premissas ao Direito Tributário, ajuda a identificar a medida da conveniência daqueles e as consequências de sua adoção a longo prazo.

CONCLUSÃO

Sintetizando tudo que foi exposto nesta obra, fica claro que o fenômeno da excessiva judicialização, combinado à dificuldade do Poder Judiciário em decidir de maneira adequada e rápida determinadas questões, abriu caminho para a expansão dos métodos adequados e alternativos de solução de conflitos. Essa nova dinâmica, inserida no moderno jogo institucional de freios e contrapesos, conferiu à Funções Essenciais à Justiça e outros Órgãos de Controle uma oportunidade ímpar de protagonismo na resolução administrativa das disputas.

Paralelamente a essa mudança de mentalidade, surgiram importantes marcos legislativos destinados a concretizar o ideal de

concertação administrativa. Dois institutos destacam-se de forma especial nesse cenário: a decisão coordenada, aplicada principalmente em processos administrativos destinados à emissão de atos autorizativos, e o Comitê de Resolução de Disputas (*Dispute Board*), voltado sobretudo para contratos públicos de longa duração. Ambos representam avanços significativos, em perfeita sintonia com o ideal denominado de "atoficação" da atividade administrativa. Este conceito propõe concentrar em um único ato e estrutura decisória as diversas especialidades técnicas e jurídicas envolvidas, sempre com participação ativa e qualificada da Advocacia Pública, garantindo segurança jurídica e eficiência na resolução dos conflitos.

No tocante à decisão coordenada, entende-se que seria fundamental incluir no texto legal uma disposição clara permitindo ao chefe do Poder Executivo convocar explicitamente os órgãos especializados de consultoria da Advocacia Pública para compor tais decisões. Essa previsão afastaria dúvidas sobre eventuais violações à separação de poderes e reforçaria a segurança jurídica dos

atos administrativos. Outro ponto crucial é assegurar ao administrado um papel mais ativo nessas decisões, proporcionando-lhe um efetivo contraditório, cuja ausência atualmente gera questionamentos judiciais e retarda o processo decisório.

Já em relação ao Dispute Board, propõe-se uma necessária integração deste instituto com outros mecanismos de solução consensual já previstos pela Lei n. 13.140/2015. Especialmente importante é a articulação com as câmaras especializadas em prevenção e solução de conflitos administradas pela Advocacia Pública, conferindo coerência e evitando posteriores questionamentos judiciais.

Dentro das próprias instâncias decisórias administrativas, merece destaque a Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve), instituída pelo Decreto n. 12.091/2024, que representa um marco na consolidação do papel conciliador da Advocacia Pública. Para aprofundar os avanços conquistados, sugere-se a ampliação

e diversificação das modalidades da transação, abrangendo objetivos não apenas arrecadatários, mas também regulatórios, com claros impactos positivos no ordenamento econômico e social. Para tanto, a uniformização da gestão da dívida ativa da União e das suas entidades da administração indireta (autarquias e fundações) é estratégica, garantindo previsibilidade, eficiência arrecadatória e regulatória.

Sarah Barbassa (2024) reforça a importância da uniformização tributária, combatendo a banalização dos programas de refinanciamento fiscal ("REFIS"), através da criação de critérios nacionais claros e excepcionais. Nesse sentido, órgãos como o CONFAZ e o STN devem assumir protagonismo na definição e consolidação dessas diretrizes, estabelecendo parâmetros que impeçam concessões indevidas ou excessivamente amplas.

Outro aspecto relevante destacado nesta obra é a necessidade de ampliação dos acordos nos processos punitivos,

especialmente os que tenham caráter reparatório, visando preservar e restaurar o interesse público secundário. Para isso, recomenda-se fortemente uma efetiva integração entre as esferas civil, penal e administrativa, englobando Ministérios Públicos, órgãos reguladores e a Advocacia Pública, garantindo que as soluções não sejam apenas punitivas, mas que promovam, sobretudo, a reparação integral dos danos causados. Neste sentido, é essencial que tais acordos contemplem não apenas o ressarcimento financeiro, mas também a adoção de medidas preventivas e corretivas, com a imposição de obrigações específicas, como a implantação de programas internos de conformidade, treinamentos e fiscalização intensificada.

Ademais, no que tange à transação regulatória, há necessidade de fortalecimento com mecanismos que permitam à Administração Pública atuar preventivamente e regulatoriamente. É fundamental prever claramente situações em que esses acordos possam ser utilizados para orientar e ajustar o comportamento das entidades reguladas

antes mesmo de instaurados processos sancionadores ou de cobranças judiciais. Essa perspectiva preventiva, associada à possibilidade de ajustes consensuais antecipados, tende a promover maior eficiência regulatória e econômica, além de reduzir significativamente o número de conflitos e processos administrativos e judiciais.

Em termos operacionais, a expansão da transação tributária e regulatória exige adaptabilidade, inteligibilidade e efetividade. A utilização e aprimoramento de sistemas digitais acessíveis, como o "Regularize" da PGFN e a criação do Cadastro Fiscal Positivo, são exemplos concretos que facilitam o amplo acesso dos contribuintes e administrados aos mecanismos consensuais, fortalecendo a confiança pública e aprimorando a eficiência da gestão pública.

Por fim, observa-se que o contexto atual oferece oportunidades ímpares para romper definitivamente com a cultura da litigiosidade excessiva e com a repetição nociva dos

programas tradicionais de refinanciamento fiscal. Para concretizar essa transformação, é imprescindível avançar na cultura jurídica nacional, aperfeiçoar continuamente as normas regulatórias e otimizar os mecanismos operacionais disponíveis. Cabe aos operadores do direito e aos gestores públicos acompanhar esses processos, aprimorá-los constantemente e garantir a construção sólida de um sistema consensual, integrado, justo e eficiente, assegurando que conflitos interpretativos de grande repercussão ou circunstâncias econômicas adversas não comprometam a segurança jurídica, econômica e institucional do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

4ª REUNIÃO DA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899/2019, ocorrida em 13 de fevereiro de 2020, às 14:00. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?4&reuniao=9605&codcol=2302>> Acesso em 14/10/2021, às 17:24

A despeito dos alegados motivos que resultaram na inclusão do parágrafo único ao art. 116 do CTN, a denominação “norma antielisão” é de ser tida como inapropriada, cuidando o dispositivo de questão de norma de combate à evasão fiscal.” [Plenário Virtual, minuta de voto, p. 9, 12/06/2020] BRASIL, Código Processual Penal. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: . Acesso em: 09/11/2020

ADI 2.446, de relatoria da Ministra Carmén Lúcia, Plenário Virtual, assinado em

12/06/2020. Disponível em
<<https://www.conjur.com.br/dl/adi-2446-voto-carmen-lucia.pdf>> Acesso em
27/10/2021, às 14:06

ADI 5.127, de relatoria da Ministra Rosa Weber e redação de acórdão do Ministro Edson Fachin, Plenário, julgado em 15/10/2015, publicado em 11/05/2016. Disponível em
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>
Acesso em 14/10/2021, às 9:06

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1999

AYES, Ian; BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford, Oxford Socio- Legal Studies, 1995

BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013

BARBASSA, Sarah Mila. Capítulo 6
Transação tributária e sua aplicação aos

débitos relativos a tributos estaduais e municipais (análise comparativa do instituto a partir do que dispõe a Lei Federal), RB-7.1 a RB 7.14 em Conrado, Paulo Cesar e Araujo, Juliana. Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. Parte I – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: QUESTÕES GERAIS. Revista dos Tribunais Thomson Reuters Proview, Ed. 2021, São Paulo, 2020

BECK, Hanno. Behavioral economics: eine einföhrung. Heidelberg, Springer, 2014

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 13. mar./abr./mai. 2008. Disponível em: <[http://www.direitodoestado.com.br/rere.as](http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp)
p>

CAMPAGNONI, Mariana; e RUIZ, Karoline. Características das empresas que pedem perdão tributário no brasil. Revista de Contabilidade e Gestão Contemporânea, v. 3, n. 1, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em

<<https://periodicos.uff.br/rcgc/article/view/46445>> Acesso em 2/10/2021, às 14:00

CARNEIRO, Júlia. Capítulo 5. A Transação tributária na Lei nº 13.988: repercussões sobre a livre concorrência e o papel do devedor contumaz, RB-6.1 a RB6.12 em Conrado, Paulo Cesar e Araujo, Juliana. Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. Parte I – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: QUESTÕES GERAIS. Revista dos Tribunais Thomson Reuters. Proview, Ed. 2021, São Paulo, 2020

CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho procesal civil. Buenos Aires, Uteha, 1944

Carvalho, Paulo de Barros. “Direito Tributário, linguagem e método”, 4ª edição. São Paulo: Noeses, 2011

CINTRA, Antonio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; e DINAMARCO, Cândido. Teoria geral do processo. 25 ed., São Paulo, Malheiros, 2010 CNI. Comissão Especial da Câmara debate projetos que alteram a execução fiscal, São Paulo, 22 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/can>

ais/agenda-legislativa-home/noticias/comissao-especial-da-camara-debate-projetos-que-alteram-a-execucao-fiscal/> Acesso em 1/10/2021, às 15:37

CNJ. Justiça em números 2020. Brasília, 2020. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>> Acesso em: 30/09/2021, às 11:00

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14/10/2021 às 17:13

CONVÊNIO ICMS 169, de 23 de novembro de 2017. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV169_17> Acesso em 20/10/2021, às 10:05

COSTA, Dartagnan Limberge; e PUPPE, Fernando Luis. Caracterização do confisco Decisões do STF fixam limites para multas tributárias aos Contribuintes. São Paulo,

Consultor Jurídico, 2015. Disponível em <
<https://www.conjur.com.br/2015-jul-07/supremo-fixar-limites-multas-tributarias-aos-Contribuinte> s> Acesso em
16/10/2021, às 19:00

CPC 25. Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Correlação às Normas Internacionais de Contabilidade – IAS 37. Comitê de Pronunciamentos Contábeis Disponível em <
http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/304_CPC_25_rev%2014.pdf> Acesso em
08/05/2021, às 07:45

CUNHA, Rogerio Sanches. Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019: Comentários às Alterações no CPP, CPP e LEP. Salvador: ed. Juspodvm, 2020. Pag. 127 MARTINS, Ives Gandra. Crimes contra a Ordem Tributária. In: Martins, Ives Gandra; Brito, Edvaldo. (Org). Coleção Doutrinas Essenciais. v. VIII. São Paulo: RT, 2011, p. 169 - 172

DALLARI, Dalmo. Elementos de teoria geral do estado. 26ª ed, São Paulo, Editora Saraiva, 2007

DECRETO-LEI Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 16/10/2021, às 19:30

DECRETO-LEI Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm> Acesso em 19/10/2021, às 19:30

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 29/10/1999. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14458?sequencia=1061>> Acesso em 14/10/2021, às 1:23

EDITAL PGFN Nº 13, de 12 de julho de 2018. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/consultas-publicas/edital_consulta-publica_cadastro-fiscal-positivo-da-pgfn.pdf> Acesso 23/10/2021, às 10:00

EMENDAS DE COMISSÃO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899/2019. Disponíveis em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2225778>

&subst=0> Acesso em 14/10/2021, às 17:30

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS ME AGU nº 268/2019, de 6 de setembro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf> Acesso em 14/10/2021, às 14:30

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS MF MPS nº 76, de 29 de junho de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Exm/EM-76-MF-MPS.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:34

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS MF nº 60, de 30 de maio de 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-783-17.pdf>. Acesso em 17/10/2021, às 7:30

Extingue-se a punibilidade dos crimes definidos na , e na , quando o agente promover o pagamento do tributo ou contribuição social, inclusive acessórios, antes do recebimento da denúncia.

EY. Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro. São Paulo, setembro de 2019. Disponível em <<https://www.etco.org.br/wp-content/uploads/Estudo-Desafios-do-Contencioso-Tributario-ETCO-EY.pdf>> Acesso em 27/10/2021, às 20:00

FARIAS, Maria Clara Cunha. O combate à sonegação do icms à luz da economia comportamental e da regulação responsiva, p. 96 a 128, Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 6, n. 2, Brasília, outubro de 2020

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. Paraíba, 2020. disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>>. Acesso em 1/10/2021, às 8:11

FERRAZ J., Tércio Sampaio. Teoria da norma jurídica. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2003

FISHER, Roger e Ury, William. Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões. Rio de Janeiro: Solomon, 2014

FLANKLIN, Benjamin. Death and Tax. Carta escrita a Jean Baptiste Leroy, Estados Unidos da América, 1789

GARCEL A., Fogaça A., e Netto José. Lei anticrime e a paradoxal afirmação do sistema acusatório. Revista da Faculdade de Direito da FMP. v. 15, Porto Alegre, 2020. Disponível em <<https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/170>> Acesso em 10/09/2021, às 11:00

GOLDSCHMIDT, Fabio Brun. Arbitragem e Transação tributária - verificação de compatibilidade. p.47 a 64. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 48, São Paulo, 1999

GOMES, Daniel de Paiva. Capítulo 5. A renúncia às alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se funda a defesa do Contribuinte enquanto condição à celebração de Transação em matéria tributária, RB-20.1 a RB 20.7 em Conrado, Paulo Cesar e Araujo, Juliana. Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. Parte III – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL. Revista dos Tribunais Thomson

Reuters Proview, Ed. 2021, São Paulo, 2020

GONÇALVES, Antonieta Caetano. A análise dos efeitos financeiros dos reiterados programas de refinanciamentos de débitos tributários federais sob o enfoque do princípio da eficiência. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <https://repositorio.fumec.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/608/antonieta_goncalves_mes_dir_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 14/10/2021, às 9:06

GRECO, Marco Aurélio. Crise do Formalismo no Direito Tributário Brasileiro, p. 16 a 27, em Revista da PGFN, ano I. n. 1. Brasília, 2011

GRINOVER, Ada Pellegrini. Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5 ed. rev., atual., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons Science, v. 162, 1968

HÖRNLE, Tatjana. Theories of Criminalization. p. 10 a 36 em Duuber, Markus e Hörnle, Tatjana. The Oxford Handbook of Criminal Law. Oxford: Oxford Handbooks, 2014

INSPER. Contencioso tributário no Brasil: Relatório 2020 – Ano de referência 2019. São Paulo, 2021

INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1.565, de 11 de maio de 2015. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=63953>> Acesso em 14/10/2021, às 19:30

IPEA. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Relatório de Pesquisa Ipea. Brasília, 2011. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf> Acesso em 27/10/2021, às 20:00

LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DE SÃO PAULO Nº 1.320, de 6 de abril de 2018. Disponível <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2018/lei.complementar-1320-06.04.2018.html>> Acesso 23/10/2021, às 10:00

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 14/10/2021, às 19:31

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp104.htm> Acesso em 14/10/2021, às 1:54

LEI COMPLEMENTAR Nº 24, de 7 janeiro de 1975. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm> Acesso em 20/10/2021, às 10:05

LEI DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Nº 8.502, de 30 de agosto de 2019. Disponível em http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=54073987005998147&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000001092&_adf.ctrl-state=tusx1jp3x_36> Acesso em 14/10/2021, às 20:44

LEI DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Nº 8.502, de 30 de agosto de 2019. Disponível em http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=54073987005998147&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000001092&_adf.ctrl-state=tusx1jp3x_36 Acesso em 14/10/2021, às 20:44

LEI FEDERAL Nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1341.htm> Acesso em 20/10/2021, às 9:30

LEI FEDERAL Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em 30/09/2021, às 8:51

LEI FEDERAL Nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm> Acesso 10/09/2021, às 10:00

LEI FEDERAL Nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm> Acesso em 14/10/2021, às 1:54

LEI FEDERAL Nº 10.684, de 30 de maio de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.684.htm> Acesso em 14/10/2021, às 2:00

LEI FEDERAL Nº 11.311, de 13 de junho de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11311.htm> Acesso em 14/10/2021, às 8:59

LEI FEDERAL Nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:40

LEI FEDERAL Nº 11.941, de 27 de maio de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11941.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:40

LEI FEDERAL Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em 20/10/2021, às 10:12

LEI FEDERAL Nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm> Acesso em 19/10/2021, às 19:50

LEI FEDERAL Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm> Acesso em 10/09/2021, às 10:02

LEI FEDERAL Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm> Acesso em 10/09/2021, às 10:30

LEI FEDERAL Nº 13.988, de abril de 2020. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.988-de-14-de-abril-de-2020-252343978>> Acesso em 14/10/2021, às 20:17

LEI FEDERAL Nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Disponível
<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.148-de-3-de-maio-de-2021-317508601>> Acesso 20/10/2021, às 10:30

LEI FEDERAL Nº 5.712, de 12 de outubro de 1996. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm> Acesso em 30/09/2021, às 8:51

LEI FEDERAL Nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em 30/09/2021, às 11:00

LEI FEDERAL Nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8397.htm> Acesso em 14/10/2021, às 20:20

LEI FEDERAL Nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm> Acesso em 10/09/2021, às 10:30

LEI FEDERAL Nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm> Acesso em 19/10/2021, às 19:50

LEI FEDERAL Nº 9.964, de 10 de abril de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9964.htm> Acesso em 14/10/2021, às 1:33

LIMA, Bruno; Wilbert, Marcelo; e Serrano, André Luiz. Parcelamento de tributos federais como forma de financiamento indireto. p. 1079 a 1108. Revista de Administração, Contabilidade e Economia, v. 16, n. 3, São Paulo, 2017. Disponível em <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/13405/pdf>> Acesso em 2/10/2021, às 14:00

LIMA, Emanuel e Rezende, Amaury. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer, p. 239 a 255, em Revista Interações, v. 20, n. 1, Mato Grosso do Sul, jan./mar, 2019. Disponível em <<https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1609>> Acesso em 12/10/2021, às 16:55

LOPES, Ana Frazão. Função Social da Empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As. Rio de Janeiro: Renovar, 2011

LUHMANN, Niklas. O Direito da Sociedade. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2016

MANKIWI, Gregory. Introdução à Economia. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005

MARSHALL, John. McCulloch V. Maryland: Corte Constitucional dos Estados Unidos da América, 1819

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Transação Tributária realizada nos exatos termos do artigo 171 do Código Tributário Nacional – inteligência do dispositivo – prevalência do interesse público em acordo envolvendo prestação de serviços e fornecimento de material – rigoroso cumprimento da legislação complementar federal e municipal – opinião legal, Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas, Porto Alegre, 2007

MARTINS, James. Princípio Fundamentais do Direito Processual Tributário, Dialética, São Paulo, 1998, pp. 114

MASSUD, Rodrigo. Capítulo 4. Transação de passivo contingente nos casos de virada jurisprudencial: coisa julgada, pressupostos positivos e negativos da Transação no contencioso, RB-19.1 a RB 19.7 em Conrado, Paulo Cesar e Araujo, Juliana. Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. Parte III – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL. Revista dos Tribunais Thomson Reuters Proview, Ed. 2021, São Paulo, 2020

ME. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. MAPA DE EMPRESAS. Boletim do 1º quadrimestre/2021, publicado em 26 de maio de 2021. Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-do-1o-quadrimestre-de-2021.pdf>> Acesso em 15/10/2021, às 07:45

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.923, de 6 de outubro de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/>

Antigas/1923.htm> Acesso em 14/10/2021,
às 1:33

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 107, de 10 de
fevereiro de 2003. Disponível em
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/
Antigas_2003/107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/107.htm)> Acesso em
14/10/2021, às 8:17

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.004-6, de 10 de
março de 2000. Disponível em
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/
Antigas/2004-6.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/2004-6.htm)> Acesso em
14/10/2021, às 1:33

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 280, 15 de
fevereiro de 2006. Disponível em
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2
004-2006/2006/Mpv/280.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Mpv/280.htm)> Acesso em
14/10/2021, às 8:58

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, de 29 de junho
de 2006. Disponível em
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2
004-2006/2006/mpv/303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/mpv/303.htm)> Acesso em
14/10/2021, às 9:06

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, de 3 de
dezembro de 2008. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/449.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:40

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, de 3 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/449.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:40

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899, de 16 de outubro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm> Acesso em 16/10/2021, às 19:00

MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. ed. 22ª, São Paulo, Editora Malheiros, 2007

MENSAGEM Nº 461, de 13 de junho de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-461-06.htm> Acesso em 14/10/2021, às 9:06

MF. Trabalhos da Comissão Especial do Código Tributário Nacional. Rio de Janeiro: Biblioteca do Senado, 1954. Disponível em

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/511517>> Acesso em 1/10/2021, às 9:30

MF; RFB. Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais. Atualizado em 29 de dezembro de 2017. Disponível em <<https://static.poder360.com.br/2021/08/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>> Acesso em 23/10/2021, às 10:00

MOREIRA, Barbosa. O Processo Penal Norte-Americano e sua Influência. Revista de Processo, v. 103, Porto Alegre, 2001

MUNIZ, Joaquim. CURSO BÁSICO DE DIREITO ARBITRAL. 3ª ed., Curitiba, Juruá Editora, 2015

MÖLLER, Max. Meios alternativos de resolução de conflito no Direito Tributário, Revista FESDT, n. 9: Rio Grande do Sul, 2019

NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal, em Nabais, José Casalta. Sustentabilidade fiscal em tempos de crise. Coimbra: Almedina, 2011

NARDELLI, Marcella. A Expansão da Justiça Negociada e as perspectivas para o processo justo: a plea bargaining norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. REDP, Rio de Janeiro, 2019

OAE/BID, REFORMA TRIBUTÁRIA PARA AMERICA LATINA: III MODELO DE CODIGO TRIBUTARIO. Segunda Edicion. Washington, 1968. Disponível em <https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/LegislacionTributaria/Codigo+Tributario_OEA-BID_Ultimo.pdf> Acesso em 1/10/2021, às 13:59

OLIVON, Beatriz, Fazenda Nacional exclui R\$ 5 bilhões da dívida ativa. Brasília, atualização em 13 de setembro de 2020. Disponível em <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/09/13/fazenda-nacional-exclui-r-5-bilhes-da-dvida-ativa.ghtml>> Acesso em 27/10/2021 às 20:00

PACELLI, Eugênio. Curso de Processo Penal. Grupo GEN, 2020, p. 814

PARECER DA COMISSÃO MISTA DA MP 899/2019, relatada pelo Deputado Federal Marco Bertaiolli. Disponível em

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1866568&filename=PAR+1+MPV89919+%3D%3E+MPV+899/2019> Acesso em 15/10/2021, às 10:00

PARECER DE PLENÁRIO à MP nº 107/2003, de relatoria do Deputado Federal Luizinho. Disponível em <[#/](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegracao/almagem.asp?strSiglaProp=MPV&intProp=107&intAnoProp=2003&intParteProp=84)> Acesso em 14/10/2021, às 8:24

PARECER DE PLENÁRIO, de relatoria da Deputada Federal Renata Abreu, de autoria do Projeto de Lei nº 5.638/2020. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1961184&filename=Tramitacao-PL+5638/2020> Acesso 20/10/2021, às 10:30

PARECER PGFN/CRJ Nº 396, de 11 de março de 2013. Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=43588&visao=a_notado> Acesso em 16/10/2021, às 18:48

PARECER PGFN/CRJ Nº 492, publicado em 12 de julho de 2017. Disponível em <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/atos-da-pgfn-1/pareceres-da-pgfn-aprovados-pelo-ministro-da-fazenda/2011/PARECER%20CRJ%20492-2011.pdf/view>> Acesso em 16/10/2021, às 18:48

PGFN. TRANSAÇÃO NA DÍVIDA ATIVA: Lei nº 13.988/2020, Portaria PGFN nº 14.402/2020. Brasília, junho de 2020. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/junho/apresentacao-pgfn-transacao_efeitos_covid.pdf> Acesso em 17/10/2021, às 8:17

PGFN. Transação regulariza R\$ 165 bilhões no âmbito da dívida ativa. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2021/transacao-regulariza-r-165-bilhoes-no-ambito-da-divida-ativa> Acesso em 27/10/2021, às 22:00

PORTARIA AGU Nº 40, de 10 de fevereiro de 2015. Disponível em

<https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47328125/do1-2018-10-26-portaria-n-40-de-10-de-fevereiro-de-2015--47327866>
Acesso em 08/05/2021, às 07:45

PORTARIA MF Nº 293, de 12 de junho de 2017. Disponível em
<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674>> Acesso em 15/10/2021, às 07:45

PORTARIA PGFN nº 14.402, de 17 de junho de 2020. Disponível em
<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-14.402-de-16-de-junho-de-2020-261920569>> Acesso em 17/10/2021, às 8:17

PORTARIA PGFN Nº 25.165, de 17 de dezembro de 2020. Disponível em
<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=114446#2216430>> Acesso em 17/10/2021, às 8:17

PORTARIA PGFN nº 9.917, de 14 de abril de 2020. Disponível em
<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.917-de-14-de-abril-de-2020->

252722494> Acesso em 14/10/2021, às 20:20

PORTARIA RFB Nº 28, de 15 de abril de 2021.

Disponível em

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-rfb-n-28-de-15-de-abril-de-2021-314922916>>

Acesso em 20/10/2021, às 10:00. Ademais, para informações sobre o programa e acesso à sua cartilha, apresenta-se o link

<<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/confia>>

Acesso em 20/10/2021, às 10:00

POSNER, Richard. Fronteiras da Teoria do Direito. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2011

PROJETO DE LEI EM CONVERSÃO Nº

2/2020 da Comissão da Medida Provisória nº 899/2019. Disponível em

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1866569>

Acesso em 14/10/2021, às 18:46

PROJETO DE LEI Nº 4.257/2019, de autoria do Senador Antonio Anastasia. Disponível em

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>> Acesso em 20/10/2021, às 6:40

PROJETO DE LEI Nº 4.468/2020, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro. Disponível em

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>> Acesso em 20/10/2021, às 6:40

PROJETO DE LEI Nº 4.728/2020, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco. Disponível em

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054778> Acesso em 20/10/2021, às 10:05

PROJETO DE LEI Nº 4.834/1954, de autoria do Poder Executivo Federal. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=224724>>. Acesso em 1/10/2021, às 9:02

PROJETO DE LEI Nº 451/2021. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270256>> Acesso em 14/10/2021, às 20:44

PROJETO DE LEI Nº 451/2021. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270256>> Acesso em 14/10/2021, às 20:44

PROJETO DE LEI Nº 5.082/2009, de autoria do Poder Executivo Federal. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>> Acesso em 1/10/2021, às 9:02

PROJETO DE LEI Nº 6.214/2019, de autoria do Senador Angelo Coronel. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139982>> Acesso em 2/10/2021, às 14:00

PROJETO DE LEI Nº 9/2020-CN, de autoria do Poder Executivo Federal. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2021/proposta/Anexos/Anexo_IV.pdf. Acesso em 23/10/2021, às 07:45." PODER 360. 31,9 milhões de brasileiros declararam Imposto de Renda como pessoas físicas. 1 de julho de 2020. Disponível em <<https://www.poder360.com.br/economia/319-milhoes-de-brasileiros-declaram->

imposto-de-renda-como-pessoas-fisicas/>
> Acesso em 15/10/2021, às 07:45

QUEIROZ, Jules. Críticas à Transação tributária na Medida Provisória nº 899/2019. A possibilidade de a Transação ter caráter substitutivo ao lançamento viola o CTN. JOTA, 2019. Versão impressa do artigo disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/criticas-a-transacao-tributaria-na-medida-provisoria-no-899-2019-22112019>> Acesso em 3/10/2021, às 12:41

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 3ª
REUNIÃO DA COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899/2019, ocorrida em 13 de fevereiro de 2020, às 9:00. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=9604&codcol=2302>> Acesso em 14/10/2021, às 17:24

REsp 1.133.027/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux e redação de acórdão do Ministro Mauro Campbell, Primeira Seção, julgado em 13/10/2010, publicado em 16/03/2011 no DJe. Disponível em <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesqu>

isa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200901533160&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea
> Acesso em 16/10/2021, às 16:40

RFB. Análise de Arrecadação das Receitas Federais: Dezembro de 2020, , Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2020/dezembro2020/analise-mensal-dez-2020_v2.pdf> Acesso em 2/10/2021, às 14:00

RODAS, Sérgio. Advogado não pode ser forçado a desistir de HC de ex-cliente que fez delação. Consultor Jurídico, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-19/advogado-nao-forcado-desistir-hc-ex-cliente-delator>> Acesso em 14/10/2021, às 20:30

ROSSEAU, Jean-Jacques. Du contrat social ou Principes du droit politique, 1762

SALIBA, Ricardo Berzosa. Capítulo 7. A Transação das multas na Lei nº 13.988, de

14 de abril de 2020, RB-14.1 a RB 14.7 em Conrado, Paulo Cesar e Araujo, Juliana. Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. Parte II – TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM MATÉRIAS ENVOLVENDO A DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO. Revista dos Tribunais Thomson Reuters Proview, Ed. 2021, São Paulo, 2020

SANTAMARIA, Baldassarre, Diritto Tributario, parte generale. Sexta Edizione. Milano, Giuffrè Editore, 2008

SCAFF, Fernando. Duas coisas são certas na vida: a morte e os tributos. São Paulo, Consultor Jurídico, 2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-06/contas-vista-duas-coisas-sao-certas-vida-morte-tributos>> Acesso em 12/10/2021, às 16:55

Schoueri, Luís Eduardo, Direito Tributário, 8ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2018

SCHOUERI, Luís Eduardo. O Refis e a Desjudicialização do Planejamento Tributário. Revista Dialética de Direito Tributário, Volume 232, p. 103 a 115, São Paulo, 2015

SCHOUERI, Luís Eduardo. Planejamento tributário e garantias dos contribuintes: entre a norma geral antielisão portuguesa e seus paralelos tributários. In: ALMEIDA, Daniel Freire; GOMES, Fabio L.; CATARINO, João R. Garantias dos contribuintes no sistema tributário homenagem a Diogo Leite de Campos. São Paulo: Editora Código Tributário Nacional. Art. 116 [...] Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL.
Carga Tributária do Governo Federal. Anual 2020. Brasília, março de 2021. Disponível em
<<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114>> Acesso em 30/09/2020, às 8:27

SEMINÁRIO E SABATINA COM
PRESIDENCIÁVEIS: OS DESAFIOS PARA
O PRÓXIMO GOVERNO: Justiça Fiscal e

Combate à Sonegação e à Corrupção da UNAFISCO NACIONAL. São Paulo, 1º de agosto de 2018. Disponível em <https://ibdt.org.br/site/wp-content/uploads/2018/09/0108_02_Julio-Gomes.pdf> Acesso em 2/10/2021, às 10:00

SOUSA, Rubens G. Compêndio de Legislação Tributária. 2ª. ed., São Paulo, Resenha Tributária, 1975

SOUSA. Rubens Gomes de. Compêndio de legislação tributária. 3. ed. Rio de Janeiro, Financeiras, 1960

TABAK, Benjamin Miranda., A Análise Econômica do Direito. Proposições legislativas e políticas públicas. p. 321 a 345. Revista de Informação Legislativa, a. 52, n. 205. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf>. Acesso em 2/10/2021, às 8:40

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil. v. único, São Paulo, Método, 2012

TORRES, Ricardo Lobo. Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo em Saraiva Filho, Oswaldo Othon e Guimarães, Vasco. Transação e arbitragem no âmbito tributário. Homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso. São Paulo, Editora Fórum, 2008

TSEBELIS, Geor. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. British Journal of Political Science, 25, 1995

WALD, Abraham. A reprint of "A method of estimating plane vulnerability based on damage of survivors. Virginia, 1980

WOLKAT, Erik Navarro. Análise Econômica do Processo Civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2019

WORLD BANK GROUP. Doing Business Subnacional Brasil 2021. Washington DC, 2021