



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**MAGDA FERNANDA DO NASCIMENTO BARBOSA**

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA:** a (in) existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro

Teresina  
2022

**MAGDA FERNANDA DO NASCIMENTO BARBOSA**

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA: a (in) existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP da Universidade Federal do Piauí, na área de concentração Gestão Pública e linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestra em Gestão Pública

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Sueli Rodrigues de Sousa

Teresina  
2022

**MAGDA FERNANDA DO NASCIMENTO BARBOSA**

**A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA: a (in) existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP da Universidade Federal do Piauí, na área de concentração Gestão Pública e linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestra em Gestão Pública

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Sueli Rodrigues de Sousa  
Aprovada em 10 de fevereiro de 2022

**BANCA EXAMINADORA**



---

**Profa. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa (UFPI) – Orientadora**



---

**Prof. Dr. Ricardo Alaggio - Examinador interno ao Programa**

FERNANDO FERREIRA DOS SANTOS:22691790304  
Assinado de forma digital por FERNANDO FERREIRA DOS SANTOS:22691790304  
Dados: 2022.02.21 18:23:24 -03'00'

---

**Prof. Dr. Fernando Ferreira dos Santos- Examinador externo ao Programa**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

B238a     Barbosa, Magda Fernanda do Nascimento.  
            A autocomposição em matéria tributária : a (in) existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro / Magda Fernanda do Nascimento Barbosa. -- 2022.  
            149 f.

            Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2022.

            “Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Sueli Rodrigues de Sousa.”

            1. Gestão Pública – Brasil. 2. Autocomposição em matéria tributária. 3. Transação Tributária Federal. 3. Diálogo entre gestor público e contribuinte. I. Sousa, Maria Sueli Rodrigues de. II. Título.

CDD 351.81

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, ao criador dos Céus e da Terra que, com seu amor de Pai me sustentou pelo árduo caminho trilhado até aqui.

Aos meus pais, Conceição e Mauro, que sempre me apoiaram e me ensinaram o verdadeiro valor da educação. Lembro, como se fosse hoje, da minha mãe fazendo um esforço sobre-humano para trabalhar e garantir que eu estudasse, além de sempre fazer um café quente para me motivar quando o cansaço estava insuportável.

Ao meu irmão, minha cunhada e meu afilhado, Malcon, Danielle e Miguel. Por cuidarem tão bem da minha saúde mental e me ensinarem que eu também preciso respirar, descansar e zelar por mim. Nos momentos mais difíceis eu sempre soube que poderia contar com vocês para uma conversa amiga e ensinamentos profundos sobre a vida.

Ao meu marido, Raphael, que teve toda a paciência do mundo com minha ausência constante, com as noites que eu passava no escritório pesquisando e escrevendo, e que cuidou tão bem de mim, desde a inscrição no processo seletivo para ingressar no programa, até à defesa da minha dissertação.

Aos meus colegas da sexta turma que, me fizeram ver um novo mundo, pois são de áreas diversas do conhecimento. Com especial carinho pela minha caríssima amiga, a Mestra Fernanda Raquel dos Santos Sousa.

A todos os professores do Programa do Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, especialmente minha orientadora a Prof. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, que acreditou em mim até quando eu não mais acreditava e que me ensinou tanto sobre pesquisa, ensino e diálogo.

Aos membros da banca, o Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro e o Prof. Dr. Fernando Santos, pelas ricas contribuições ao meu trabalho, desde o período de qualificação.

## RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar se existe diálogo entre o Gestor Público e o contribuinte na aplicação da transação tributária federal brasileira. Alguns dos passos trilhados para chegar lá foram compreender a autocomposição em matéria tributária, estudar a Gestão Pública à luz da teoria comunicativa de Habermas e analisar o diálogo na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro. Para tanto, foi utilizado o modelo metodológico quadripolar de Bruyne, Herman e Schoutheete. No Polo epistemológico temos a fenomenologia de Husserl, no teórico foi evidenciada a racionalidade comunicativa Habermas, no morfológico foi usado o tipo ideal de matriz weberiana. No polo técnico, a pesquisa será qualitativa, por meio de um estudo de caso único do tipo exploratório. A partir da análise de dados foi possível perceber que existe a possibilidade de autocomposição no cenário brasileiro, que existe um modelo de Gestão Pública, pautada na racionalidade comunicativa de Habermas, que corrobora com a autocomposição de conflitos e que existe uma farta normatização que fundamenta a transação tributária no âmbito federal brasileiro. Contudo, por meio de todo o estudo realizado, a hipótese inicial não foi corroborada, pois, observou-se que não existe diálogo direto entre o Gestor Público e o contribuinte na aplicação da transação tributária federal.

Palavras-Chave: Autocomposição em matéria tributária; Gestão Pública; Transação Tributária Federal; Diálogo entre gestor público e contribuinte.

## **ABSTRACT**

The present study aimed to analyze whether there is a dialogue between the Public Manager and the taxpayer in the application of the Brazilian federal tax transaction. Some of the steps taken to get there were to understand self-composition in tax matters, study Public Management in the light of Habermas' communicative theory and analyze the dialogue in the application of tax transactions in the Brazilian federal scope. For that, the quadripolar methodological model of Bruyne, Herman and Schoutheete was used. In the Epistemological Pole we have the phenomenology of Husserl, in the theoretical Habermas communicative rationality was evidenced, in the morphological one the ideal type of Weberian matrix was used. At the technical pole, the research will be qualitative, through a single exploratory case study. From the data analysis, it was possible to perceive that there is a possibility of self-composition in the Brazilian scenario, that there is a model of Public Management, based on Habermas' communicative rationality, which corroborates the self-composition of conflicts and that there is a large standardization that underlies the tax transaction at the Brazilian federal level. However, through all the study carried out, the initial hypothesis was not corroborated, as it was observed that there is no direct dialogue between the Public Manager and the taxpayer in the application of the federal tax transaction.

**Keywords:** Self-composition in tax matters; Public Management; Federal Tax Transaction; Dialogue between public manager and taxpayer.

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 - Total de execuções fiscais pendentes, por Tribunal Regional Federal..  | 34 |
| Gráfico 2- Total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos pendentes no primeiro grau, por Tribunal Regional Federa..... | 34 |
| Gráfico 3 - Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal.....   | 35 |
| Gráfico 4- Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal regional federal.....                                      | 36 |
| Gráfico 5- Índice de Conciliação por Tribunal Regional Federal.....  | 36 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1- Tipos de créditos transacionáveis pela Lei nº 13.988/ 2020.....                            | 99  |
| Figura 2- Análise de cabimento e admissibilidade do procedimento de conciliação na CCAF.....         | 116 |
| Figura 3 - Providências conciliatórias no procedimento de conciliação no âmbito da CCAF.....         | 117 |
| Figura 4 - Recuperação por Região.....   | 122 |
| Figura 5 - Estoque por natureza de crédito.....  | 123 |
| Figura 6- Recuperação por tipo de crédito.....   | 124 |
| Figura 7- Resultados das transações por adesão e individuais, no ano de 2020, no âmbito da PGFN..... | 125 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>10</b>  |
| <b>2. A AUTOCOMPOSIÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>                                    | <b>17</b>  |
| 2.1 Constitucionalismo e comunidade política.....  | 22         |
| 2.2 Panorama das execuções fiscais na justiça federal.....   | 32         |
| 2.3 Possibilidade de autocomposição em conflitos tributários.....  | 38         |
| <b>3 A GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>  | <b>58</b>  |
| 3.1 Modelos de gestão do Estado.....   | 61         |
| 3.2 A racionalidade comunicativa de Habermas aplicada à Gestão Pública social.....   | 69         |
| 3.3 Relação Estado-contribuinte.....   | 88         |
| <b>4 O DIÁLOGO NA APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL BRASILEIRO .....</b>                                 | <b>94</b>  |
| 4.1 A transação tributária no âmbito federal brasileiro.....   | 94         |
| 4.2 Base normativa da Câmara de Conciliação e Mediação na Administração Pública Federal.....                               | 107        |
| 4.3 Números da transação tributária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN relativos ao ano de 2020..... | 121        |
| 4.4 Diálogo entre o gestor público e contribuintes na transação tributária em âmbito federal.....                          | 125        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>131</b> |
| <b>REFERENCIAS.....</b>  | <b>134</b> |

## 1.INTRODUÇÃO

Atualmente, a autocomposição de conflitos, ainda que permitida e, até, incentivada pelo ordenamento jurídico e por políticas públicas da Administração, ainda não é utilizada em todo o seu potencial, e o método de resolução de conflitos mais utilizado é o Processo Judicial.

Pelo sistema multiportas, cada um dos métodos adequados deveria ser utilizado de acordo com as especificidades do conflito, entretanto a cultura ocidental é majoritariamente contenciosa. Diante disso, registra-se a necessidade de que Gestão Pública fomente a utilização, por meio sistema multiportas, de todas as possibilidades de resolução de lides.

A desjudicialização é um movimento em expansão, que pode ser adotado pelo Brasil, tão tal que o procedimento se opera em várias regiões do Brasil. Por exemplo, existem câmaras de conciliação e transação tributária funcionando em vários estados brasileiros, tais como, Alagoas, Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul, etc. Apesar de tímidas, tais iniciativas são importantes para a solidificação da extrajudicialidade. Além disso, houve um grande passo na Transação Tributária Federal com a publicação Medida Provisória nº 899/2019, convertida na Lei 13.988/2020.

Esta pesquisa foca, principalmente, na análise da existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro, considerando que é dever do Estado contemporâneo fomentar a cooperação e a comunicação entre fisco e contribuinte, considerando que a arrecadação de tributos deve retornar a sociedade, cumprindo às demandas da comunidade que os paga.

Vivemos em um Estado Democrático de Direito, e nesse contexto deve haver combinação de direitos e garantias fundamentais ao interesse público, o que Habermas (1997a) chama de cooriginariedade da autonomia pública e da privada.

Sendo assim, o papel do Estado e de uma gestão pública, que se preocupa em resolver problemas, é o de atuar na criação de políticas públicas tributárias que sigam os ditames constitucionais. Portanto, a desjudicialização, por meio da verdadeira implantação do sistema multiportas apresentado pelo CPC/2015, se mostra como importante e potencial instrumento de efetivação da Justiça social.

Sabe-se que, uma lide fiscal judicial demora, em média, oito anos (ou dezesseis, caso sejam cumpridas todas as fases da execução) para chegar a uma conclusão. Passando pelos problemas que o extenso tempo promove, ainda existe a problemática de quanto um processo judicial fiscal custa aos cofres públicos, tendo em vista que custa uma média de R\$ 4.685,39 por dia (CUNHA, 2011). O Relatório Justiça em Números: ano base 2020 (CNJ, 2021), que é mais atualizado, nos informa que a média do tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal no âmbito dos tribunais regionais federais é de 10 anos e 11 meses. Ao passo que, não foram notadas mudanças significativas no percentual índice de sentenças homologatórias de acordo nos tribunais regionais federais (CNJ, 2021). O Judiciário está abarrotado, isso leva a repensar o que é realmente interesse público e se a jurisdição não está sendo confundida com judicialização.

A importância do presente estudo é o de discutir se existe diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária, enquanto medida para a satisfação de uma premente necessidade pública de celeridade e eficiência em seus sistemas de resolução de conflitos a fim de salvar recursos, tempo humano e materiais, a partir da utilização do sistema multiportas.

O que impulsionou a realização deste trabalho foi entender que o processo de mudança de uma realidade extremamente judicializada para outra que se utiliza de vias extrajudiciais é árduo, precisa romper fronteiras, inclusive doutrinárias e culturais, mas que uma análise pode trazer ferramentas necessárias ao sustento dessas opções de resolução de conflitos destinadas a desafogar o judiciário fiscal e prezar pela comunicação e cooperação entre fisco e contribuinte, bem como a efetivação da Justiça Social.

Atualmente, quem muito discute o tema, e que foram usados na bibliografia são Cristiano Elias e Priscila Pâmela Ruiz (2018), Tarsila Ribeiro Marques Fernandes (2014) e Eduardo Casseb Lois (2017).

Ao realizar consulta dentro do banco de dissertações do mestrado em gestão da Universidade Federal do Piauí não foi possível encontrar nenhum tema conexo, algo que se pretende realizar no âmbito desta pesquisa. Contudo é possível visualizar similitude entre projeto e várias dissertações e teses da universidade estadual de São Paulo e da Universidade Federal de Santa Catarina. De tal maneira é perceptível a relevância acadêmica da pesquisa em questão.

Ocorre, também, que já estagiei no Ministério Público do Estado do Piauí, em uma Promotoria de Justiça que lidava fundamentalmente com procedimentos extrajudiciais e pude ver de perto como era produtivo essa maneira de resolver conflitos.

Na minha monografia na graduação em direito, abordei, como tema, a possibilidade da transação tributária, segundo o ordenamento jurídico brasileiro.

Com advogada, já atuei na assessoria jurídica de alguns municípios e, atualmente, trabalho como advogada tributarista para os administrados. Nesse ínterim, consigo perceber uma “guerra” implícita entre Fazenda Pública e cidadãos. Parece que a cultura social afirma que não pode haver diálogo e uma boa convivência entre tais partes, e que são inimigos. Acredito que Administração e sociedade podem, sim, ter uma boa relação.

Atualmente, também trabalho como professora universitária em cadeiras de Direito Processual Civil, Direito Administrativo, Direito Tributário, Métodos Adequados de Resolução de Conflitos, entre outras. Diante disso, precisei me aprofundar ainda mais nessas áreas, o que me auxiliou a ter uma compreensão mais integrada sobre a importância da resolução adequada de conflitos tributários pela Administração Pública.

Tematizando a pesquisa que se encontra em curso, adotei como problema material da pesquisa as possibilidades de diálogo perdidas na gestão pública. E para definir o problema de pesquisa, contudo:

em pesquisa fenomenológica, lembram MARTINS e BICUDO, não há um problema, o pesquisador não tem um problema para pesquisa. Ele tem suas dúvidas, ele interroga. Quando pergunta tem uma resposta. Quando interroga terá uma trajetória, estará caminhando em direção ao fenômeno, naquilo que se manifesta por si, através do sujeito que experiencia a situação[...]. É preciso situar o fenômeno e ter então fenômenos situados e não soltos; estará interrogando o fenômeno e não procurando solução para um problema (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990, p. 143).

Embora a afirmativa acima possa parecer confusa, repisa-se que estamos realizando um estudo em ciências sociais e precisamos agir responsabilmente conforme a metodologia adequada. Dessa maneira, vislumbra-se um caráter semântico que pode ser dirimido em prol de um entendimento mútuo entre pesquisador e leitor.

Diante do panorama apresentado, pergunta-se: existe diálogo entre o Gestor

Público e o contribuinte na Transação Tributária Federal?

Quanto à indagação acima, pode haver algumas possíveis respostas. Contudo, no presente trabalho, a principal linha a ser trabalhada é a de que do gestor público, na aplicação da transação tributária em âmbito federal, dialoga com os contribuintes, combinando interesses público e privado, por meio de processos discursivos e comunicativos.

Em Habermas (1997a) encontramos respaldo para o supracitado, posto que, para que seja instaurada uma ordem jurídica válida, é necessária a colaboração dos sujeitos, e o reconhecimento mútuo de seus direitos e deveres. Nota-se que, em um estado natural, não há compreensão da reciprocidade nas relações sociais, é dizer, a liberdade do agir apoia-se somente em óbices fáticos, faltando, nessa situação, a perspectiva social do “nós”.

O objetivo principal do trabalho é analisar se existe diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da Transação Tributária Federal no Brasil. Para chegar a esse fim, temos os objetivos específicos de a) compreender a autocomposição em matéria tributária, b) estudar a Gestão Pública à luz da teoria comunicativa de Habermas e c) analisar o diálogo na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro.

Considerando a complexidade da pesquisa nas ciências sociais, será utilizado na pesquisa o modelo metodológico quadripolar de Bruyne et al (1977). O conceito de racionalidade comunicativa, segundo Habermas (2019a), precisa ser estudado seguindo alguns parâmetros. O primeiro é observar o entendimento linguístico, ou seja, um acordo comum desejado pelos atores, que seja motivado pela razão e que seja mensurado por pretensões de validade que admitam críticas. Tais pretensões, quais sejam, a verdade proposicional, correção normativa e veracidade objetiva, são facetas de um mesmo saber externalizado.

No polo teórico será utilizada a razão comunicativa de Habermas como pano de fundo para tecer pressupostos teóricos que tendem a reconhecer a existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na transação tributária federal.

Ainda sobre a acepção da racionalidade comunicativa, vemos que se relaciona a uma racionalidade discursiva, bem como, a uma descentralização de uma compreensão de mundo, por um viés comunicativo (HABERMAS, 2019a). Portanto, o conceito de agir comunicativo:

Refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais e extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações. O conceito central de interpretação refere-se, em primeira linha à negociação de definições situacionais passíveis de consenso (HABERMAS, 2019a, p. 66).

No polo epistemológico será utilizada a fenomenologia de Husserl. Reiteramos que essa é uma pesquisa qualitativa e no âmbito das ciências sociais, por isso precisa de uma trajetória<sup>1</sup> que abarque sua complexidade. Até o século XIX as ciências consideradas reais e criadoras de conhecimento verdadeiros. Eram as ciências naturais, que obedeciam a um modelo matemático. Portanto, a fenomenologia surge como um método típico para pesquisas nas ciências sociais, com muita influência da psicologia (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990).

A fenomenologia assevera que seres humanos não podem ser categorizados como simples objetos a serem verificados, e sua razão não é simplesmente reativa ou teleológica, existe um pano de fundo relacional a ser contabilizado na pesquisa. A Fenomenologia busca a essência intrínseca ao fenômeno (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990).

Neste trabalho, iremos procurar a manifestação/experiência da unidade de valor incidente na relação entre interesse público e privado no processo de autocomposição em matéria tributária. Bem como analisaremos a intencionalidade e a direção do comportamento do ator, e a consciência do sujeito que, concomitantemente, pode influenciar e vivenciar o fenômeno: o gestor público.

Autonomia privada e a autonomia pública são cooriginárias (HABERMAS, 1997a), e isso ocorre, também, na interação entre a consciência e o objeto, já que esses não são duas coisas apartadas, mas sim correlatas, torna-se impossível separá-los para estudar seus efeitos (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990). Caso isso ocorra, no presente trabalho, teríamos o gestor público apartado de sua influência na transação tributária no âmbito federal brasileiro, o que descaracterizaria a experiência.

---

<sup>1</sup> "Dentro do caminhar fenomenológico em pesquisa, a primeira questão que se coloca é em relação à palavra MÉTODO, ela tem sido cautelosamente evitada por alguns fenomenologistas para que não seja associada ao sentido cartesiano de método, característico de método das ciências naturais. Prefere-se, assim, o uso da palavra TRAJETÓRIA que melhor expressa o caminhar em busca da essência do fenômeno" (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990, p. 143).

No polo técnico a pesquisa será qualitativa, e o modo de investigação que utilizaremos é o estudo de caso único exploratório que, cujo objetivo, segundo Yin (2001, p. 23) “deveria se propor explicações concorrentes para o mesmo conjunto de eventos e indicar como essas explicações podem ser aplicadas a outras situações analisadas”. Neste estudo, avaliaremos, a experiência da aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro e buscaremos compreender se existe diálogo entre gestor público e o contribuinte nesse caso.

Segundo Yin (2001), um projeto de pesquisa de estudo de caso precisa de cinco passos, quais sejam as questões, as proposições, unidades de análise, a lógica que une dados e proposições e, por fim, os critérios de interpretação das descobertas.

Nessa pesquisa a questão a ser respondida é se existe diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal. A principal proposição é a de que, sim, existe diálogo entre o gestor público e o contribuinte do gestor público na aplicação da transação tributária federal, posto que o gestor público tende a se aproximar dos administrados, combinando interesses público e privado, por meio de processos discursivos e comunicativos.

A unidade de análise é a utilização da transação tributária pela pesquisa. E, por fim, o critério de interpretação utilizado será feito por análise documental e bibliográfica.

O polo morfológico será usado o tipo ideal de matriz weberiana, “a partir da acentuação de diversos pontos de vista, ordenados para formar um quadro homogêneo de pensamento acerca do fenômeno investigado (BOEMER, FERRAZ, MARTINS, 1990, p. 282).

Esta pesquisa é formatada da seguinte maneira. O primeiro capítulo versa sobre a autocomposição tributária no Estado Democrático de Direito, o segundo trata sobre a relação entre Gestão Pública no Estado Democrático de Direito e, no terceiro, verificaremos se existe verdadeiro diálogo entre o Gestor Público e o contribuinte na transação tributária aplicada no âmbito Federal.

No primeiro capítulo, com o fito de compreender a autocomposição em matéria tributária, iremos discorrer sobre o constitucionalismo e a comunidade política, em seguida iremos descrever o panorama das execuções fiscais na Justiça

Federal do Brasil no ano de 2020, bem como estudaremos a possibilidade de autocomposição em conflitos tributários.

No segundo capítulo, com o objetivo de estudar a Gestão Pública à luz da teoria comunicativa de Habermas, iremos explorar os modelos de gestão do Estado, assim como examinaremos a relação entre a racionalidade comunicativa de Habermas e a gestão pública social, além de investigar qual o tratamento que o Estado proporciona aos contribuintes.

No último capítulo, para analisar o diálogo na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro, seguiremos o seguinte caminho: estudar a transação tributária proposta pela Lei nº 13.988/ 2020, com especial atenção à transação por adesão. Em seguida, será apresentada a base normativa da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal-CCAF e serão apresentados os dados da transação tributária federal, que constam no Relatório PGFN em números de 2020. Para finalizar, iremos examinar se existe a possibilidade de diálogo entre o gestor público e o contribuinte nas transações tributárias no âmbito federal.

## **2. A AUTOCOMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Para Assunção (2011), o ser humano viver em sociedade já é, por si só, uma causa de conflitos. Diante disso, está se desenvolvendo socialmente uma vontade voltada à resolução consensual de conflitos, sem aqueles longos anos e gigantescos gastos com processos infundáveis e burocráticos (FERNANDES, 2014). Portanto, existe a necessidade de tematizar os conflitos e reduzi-los para melhorar o convívio social (ASSUNÇÃO, 2011).

Ao longo dos tempos foram criados três métodos principais de resolução de conflitos, quais sejam, a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição. A autotutela, segundo Lima (2021), também é conhecida como a lei do mais forte, tendo em vista que preza pela ferocidade, força bruta e astúcia. A heterocomposição é aquela em que um terceiro, através da jurisdição ou da arbitragem, impõe a sua opinião, com caráter substitutivo da vontade das partes, acerca do conflito. A autocomposição, por sua vez, é o método no qual algumas das partes renunciam ao seu interesse como um todo ou de, pelo menos, uma parte dele.

Conforme aduzido por Machado (2016), o Código de processo Civil de 2015, deu atenção aos métodos de resolução consensual de conflitos, de modo que a vagareza do Judiciário pudesse ser quebrantada. Por meio do art. 334 do Código de Processo Civil, é possibilitada a audiência de conciliação ou mediação, mesmo antes da resposta do réu. Ainda para o autor, "os meios alternativos de resolução de controvérsias assumem relativo protagonismo dentro da nova sistemática processual, pois são considerados mais adequados, céleres, baratos e eficientes" (MACHADO, 2016, p. 48).

A mediação é "a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia" (BRASIL, 2015b) e respeitará os princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé (BRASIL, 2015b). Além dos princípios citados anteriormente, a I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial

de Litígios, bem como o Código de Processo Civil de 2015, afirmam que deve ser considerado o Princípio da Decisão Informada. (2016).

Na mediação, preferencialmente, os mediandos possuem uma relação próxima, ou será criada uma depois de resolvida a controvérsia. Essa, inclusive, é a principal diferença entre conciliação e mediação. A autora assevera que, se houver muitos elementos subjetivos que façam ser necessária a paz posteriormente, então que se use as técnicas de mediação, entretanto, se é uma relação menos intensa entre as partes e que não se faz necessário perdurar no tempo, então as técnicas de conciliação são as mais recomendadas (FERNANDES, 2014).

Uma importante ferramenta a ser usada nos métodos autocompositivos é a negociação, que “pode ser definida como o processo por meio do qual as partes envolvidas entabulam tratativas, no sentido de encontrar formas de satisfazer interesses em contraposição” (ASSUNÇÃO, 2011, p. 271), isso ocorre porque ela busca o ajuste das divergências, a fim de solucionar o conflito. Por meio da negociação direta, segundo o autor, pode-se atingir a resolução dos conflitos por meio da autocomposição, mesmo em questões da matéria tributária, desde que respeitados os preceitos elencados na legislação tributária.

Como terceiro método, temos a arbitragem, posto que “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis” (BRASIL, 1996).

A Carta Magna, ao mesmo tempo que inaugurou o Estado Democrático de Direito brasileiro, decretou o acesso à Justiça como um direito fundamental, em seu art. 5º, XXXV e LXXIV e o todo da CF/1988 tem base na relação com os direitos fundamentais. Tal tendência foi reafirmada pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Código Processual Civil de 2015, especialmente em seu art. 3º, §§ 2º e 3º<sup>2</sup>.

Na II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, nos enunciados nº 161 vemos que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88 “não se esgota no acesso formal ao Poder Judiciário,

---

<sup>2</sup> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...]

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL, 2015a)

compreendendo a existência de um sistema organizado e efetivo destinado à garantia de direitos, prevenção de conflitos e resolução pacífica das controvérsias”. (CJF, 2021, p. 33)

Diante disso, os enunciados nº 145 e 147 reforçam recomendações feitas ao judiciário para fomentar o sistema multiportas. No primeiro enunciado, é recomendado aos tribunais que divulguem de maneira clara e simples, nos seus sítios eletrônicos, sobre a possibilidade da utilização do sistema multiportas em sua jurisdição. No segundo, recomenda-se que os Sistemas Informatizados para a Resolução de Conflitos (SIREC) sejam implantados conforme desenho de sistemas de prevenção e resolução de conflitos, prezando pela boa experiência do usuário, ou seja, que tenha uma linguagem acessível e que o informe sobre seus direitos e deveres (CJF, 2021).

O art. 169 da Lei nº 13.105/2015 propala que “o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça”, nesse íterim, surge o enunciado nº 221, de modo a garantir o acesso à justiça, ao afirmar que, “o direito à gratuidade da Justiça, previsto no art. 98 do CPC/2015, estende-se às despesas com conciliação e mediação” (CJF, 2021, p.52).

Nesse contexto, a aplicação da desjudicialização, como política pública tributária, possibilitará uma resolução de conflitos tributários muito mais céleres e eficientes, pois:

Essa missão demanda não mais um modelo vertical, autoritário e que deposita na figura do Estado-juiz todo o peso da solução de conflitos. Pelo contrário, a demanda é por uma justiça multiportas, distribuída e com efetiva participação do jurisdicionado para deslinde da demanda. Essa participação pode ser tanto em um processo jurisdicional, que demanda cooperação e boa-fé das partes, como também coaduna com os métodos consensuais de resolução de conflitos (ELIAS, RUIZ, 2018. p. 06).

A desjudicialização faz parte de um fenômeno mais abrangente que é, segundo Cavaco (2017, p. 139) "caracterizado pela busca de instâncias institucionalizadas para o processamento e distribuição do direito, calcada em ordem democrática e plural". Avaliar este processo auxilia no entendimento da estruturação da desjudicialização no país.

Quando são observadas as eivas e imperfeições dos paradigmas estritamente jurisdicionais, ao passo que são notados os impulsos à democratização e

desjudicialização pela própria figura do Estado, vê-se o crescimento de ideias de descentralização social e participativa no acesso à Justiça. Portanto, são criados ambientes e sujeitos que podem ocupar espaço na administração da Justiça, juntamente ao Estado ou até mesmo sem a participação desse, sem perder os elementos intrínsecos à juridicidade (CAVACO, 2017).

Aduz o autor que o paradigma de resolução de conflitos pela via estritamente judicial está defasado e precisa de contestação massiva. Resta explícito que o papel do Estado é o de efetivar e democratizar o acesso à Justiça através dos mecanismos jurisdicionais diversos. O mais preocupante, contudo, é constatar que a sociedade ainda vê o judiciário como provedor único de jurisdição, o que dificulta a efetivação do sistema (extra) processuais multiportas, e é aí que o Gestor Público precisa focar (CAVACO, 2017). Vejamos:

[...]há situações em que o método adequado de resolução de conflito apresenta enorme potencial de pacificação das partes em conflito, com a consequente resolução autônoma do conflito. Há outras hipóteses, contudo, em face das especificidades do direito material subjacente, o método adequado pouco teria serventia na busca de solução da controvérsia. Com efeito, articula-se a necessidade da ventilada adequação entre as variadas portas de solução e cada espécie distinta de conflito (CAVACO, 2017, p. 143).

Por isso, são necessárias políticas públicas que fomentem a utilização de cada uma das espécies jurisdicionais cabíveis e adequadas de resolução de conflitos dentro do Estado Democrático de Direito.

Insta-se que uma sociedade de estrita e fácil judicialização pode tender ao subdesenvolvimento socioeconômico e, por isso, são necessárias políticas públicas que fomentem a utilização de cada uma das espécies jurisdicionais cabíveis dentro do Estado Democrático de Direito. Diante disso, observa-se que toda mutação que ocorra em determinado ambiente, pode carregar em si tribulações e dificuldades de amoldamento à nova realidade, ainda mais quando o sistema antigo já está bastante arraigado na cultura de uma sociedade e quando o foco será deslocado diametralmente do que é jurídico-formal para o que enseja melhores resultados (FERNANDES, 2014).

Conforme citado acima, o Estado Contemporâneo é um dos responsáveis pela efetivação da Justiça Social. Sob essa ótica, ganha particular relevância a percepção, segundo Gunther e Pimpão (2013), de que no Brasil existem dois

grandes problemas que afetam a prestação da tutela jurisdicional, quais sejam o tempo de demora na conclusão do Processo e os elevados custos de sua manutenção. Assim, enche-se de notoriedade a atividade estatal que se ocupe de gerenciar a aplicação de métodos mais adequados de resolução de conflitos.

A implantação de políticas tributárias autocompositivas, então, devem ser direcionadas por uma estratégia específica de gestão que, com acompanhamento, apresente os melhores resultados. Tome-se como exemplo as políticas públicas de reconhecimento da situação do Judiciário iniciadas pelo Conselho Nacional de Justiça, de modo a entender o funcionamento judicial e poder corrigir suas mazelas. Dessa maneira, para Nicácio (2013) a questão central é que o cidadão tenha uma participação mais e de uma forma mais efetiva. Desse modo, configura-se a importância da participação ativa da sociedade civil ao lado da Administração para validar e recompor sistemas jurisdicionais.

Segundo a autora acima, sob o ponto de vista do Estado democrático de Direito, configura-se como mister da Gestão e Administração Públicas pleitear pela aplicação de espécies alternativas de resoluções de conflitos que poupam milhões de reais anuais ao Erário, bem como fomentam a comunicação entre fisco e contribuinte e a efetivação da justiça social.

A aplicação de métodos autocompositivos reafirma o fundamental direito à jurisdição atrelado ao direito de acesso à Justiça Social. De acordo com isso, percebe-se que:

O art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 se trata de uma legislação simbólica, com finalidade de incentivar legalmente uma política pública de estímulo à implementação de métodos consensuais para solução de conflito, perfeitamente aplicáveis no processo tributário, no que se refere à cobrança de dívidas tributárias, em homenagem ao princípio da praticidade tributária, cujo objetivo é prover o sistema de eficiência, eficácia e redução de custos no exercício da tributação, bem como dar celeridade no deslinde de questões fiscais. São deste modo meios alternativos à jurisdição estatal a arbitragem, a conciliação ou mediação na resolução de conflitos tributários (ELIAS, RUIZ, 2018, P. 63).

É interessante também apontar que, por meio do art. 334, CPC<sup>3</sup> é possível realizar audiência de conciliação ou mediação mesmo antes da resposta do réu. Isso

---

<sup>3</sup> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. [...] (BRASIL, 2015a)

é um grande passo para desburocratizar a estrutura do judiciário brasileiro. Ainda nesse diapasão, “os meios alternativos de resolução de controvérsias assumem relativo protagonismo dentro da nova sistemática processual, pois são considerados mais adequados, céleres, baratos e eficientes” (MACHADO, 2016, p. 48). Tendo em vista o que acabou de ser citado, é notório que o futuro sociojurídico reside em menos judicialização e mais autocomposição.

Enquanto medidas alternativas não são aplicadas, o Judiciário segue abarrotado de execuções fiscais e o interesse público não é, nem de perto, respeitado, posto que tais execuções raramente são frutíferas (CNJ,2021).

Este capítulo visa atender ao objetivo específico de compreender a autocomposição em matéria tributária. Para isso, primeiramente será trazido à tona o constitucionalismo e comunidade política, em seguida será analisado o panorama das execuções fiscais na Justiça Federal do Brasil no ano de 2020 e a possibilidade de autocomposição em conflitos tributários.

## **2.1 Constitucionalismo e comunidade política**

A Constituição é um documento que versa sobre a estrutura de uma comunidade política organizada, isto é, a ordem gerada da existência de um poder dotado de soberania. Dessa maneira, a Constituição, tácita ou expressa, é observada na totalidade das sociedades. Sendo essa afirmativa, embasada no entendimento de Constituição enquanto norma básica de conferência de poder soberano. Diante disso, todos os Estados, com o fito de evidenciar o poder de império dos governantes, possuem esse documento, até mesmo os absolutistas e totalitários (BOBBIO et al, 1988).

Seguindo a lógica do brocardo latino *ubi societas, ibi jus*<sup>4</sup>, o constitucionalismo serve à função de pautar os princípios ideológicos basilares da constituição e de sua organização geral. Contudo, para evitar um embasamento simplista e tautológico sobre o termo, faz-se adequado apresentar classificações e tipologias (BOBBIO et al, 1988).

---

<sup>4</sup> Onde está a sociedade, aí está o direito, em tradução livre.

No contexto monárquico constitucional, vê-se um tipo de monarquia, em contraposição à absoluta e à parlamentar. Essa forma de Estado foi encontrada na Inglaterra pós-revolução gloriosa, na França durante a restauração, na Bélgica da Revolução de 1830, entre outros. Outra divisão importante do constitucionalismo é a separação de poderes (BOBBIO et al, 1988).

Nesse diapasão, o constitucionalismo é uma técnica jurídica que liberta os cidadãos, à medida que assegura os seus direitos e vincula o Estado à uma postura abstencionista e limitada perante aqueles. Portanto, mesmo que as formas e tradições mudem de países, o fim último da Constituição é prezar pela liberdade dos administrados (BOBBIO et al, 1988).

O princípio da separação dos poderes tem dois marcos teóricos principais, quais sejam Montesquieu e Kant. O primeiro, na sua obra, “O espírito das leis”, aduz que os homens que vivem em sociedade não se percebem mais como portadores de fraquezas, o senso de igualdade termina, as sociedades particulares sentem sua força, e os indivíduos dessas sociedades também sentem sua força e, assim, se inicia o estado bélico entre sociedades e dentro de cada uma das sociedades. Por conta disso, surgem leis para regulamentar as relações entre indivíduos e povos, a saber, o direito das gentes, o direito político e o direito civil (MONTESQUIEU, 2000).

O direito das gentes se consubstancia na relação entre povos, e se baseia no princípio de que cada uma das nações deve, em períodos de paz, fazer o maior bem possível umas às outras e, na guerra, o mínimo mal possível, sem desprezar seus interesses (MONTESQUIEU, 2000).

Quando todas as forças particulares se unem, temos o Estado Político. E, quando todas as vontades particulares se unem, temos o Estado Civil, e aquele necessita desse. Destarte, o direito civil se resvala nas relações interpessoais dentro de uma nação e o direito político diz respeito às leis específicas e próprias de cada sociedade. Tais leis, políticas ou civis, por seu turno, se ligam ao princípio de governo que se instalou naquela nação e demais características relevantes, como critérios físicos do país, clima, moldes de vida do povo, grau de liberdade, religião etc. (MONTESQUIEU, 2000).

Uma característica em particular a ser trazida nessa pesquisa, é sobre a natureza do governo. Há três tipos de governo, quais sejam, o republicano, o

monárquico e o despótico. No republicano, se o poder for exercido pela totalidade do povo soberano, constitui-se a democracia, e caso exercido por uma parte do povo, fala-se em aristocracia. Na monarquia a fonte de todo o poder é o príncipe, mas existem poderes intermediários, exercidos, normalmente pela nobreza e, potencialmente pelo clero. Já no Estado despótico, observa-se o poder encerrado na figura de um só indivíduo, conforme seus quereres (BOBBIO et al, 1998).

Montesquieu (2000) aduz que em todos os Estados possuem três poderes, conhecidos e utilizados até hoje: legislativo, executivo que depende do direito das gentes, chamado posteriormente, pelo autor, de poder executivo do Estado, e o executivo que depende do direito civil, também chamado, simplesmente, de poder judiciário.

O primeiro poder é aquele que permite que o príncipe, ou magistrado, conceba leis, perenes ou temporárias, bem como eventuais emendas ou revogações legislativas. O segundo é aquele que traz a guerra ou a paz. Por fim, o terceiro é o que julga e aplica sanções às disputas entre particulares (MONTESQUIEU, 2000).

Grande parte da segurança e tranquilidade que um cidadão experiencia na sua relação com o Estado, é resultante de sua liberdade política e da certeza, produzida pelo governo, de que um cidadão não precisa temer o outro. Quando o poder legislativo e o poder executivo se reúnem também não é possível se obter liberdade, já que leis tirânicas podem ser criadas e executadas pelo mesmo governante. Muito menos se pode esperar liberdade em uma nação que não diferencia o indivíduo ou grupo criador de leis, daqueles que julgam os casos concretos e aplicam as sanções, posto que seria gerada a arbitrariedade e opressão. Diante disso vislumbra-se que não haveria salvação para um Estado que reunisse os três poderes sob o domínio do mesmo indivíduo ou grupo de indivíduos (MONTESQUIEU, 2000).

O poder judiciário deveria ser concedido, algumas vezes por ano e de maneira temporária, a algumas pessoas do povo, com o fim de estruturar um tribunal que perdure apenas pelo tempo necessário para o deslinde do caso. O Cargo de magistrado não seria profissão, tampouco geraria qualquer status, antes seria invisível. O poder real seria dado à magistratura e não quem estivesse como magistrado (MONTESQUIEU, 2000).

O julgador deveria ser um par do acusado, para esse jamais pensar que uma pessoa que não lhe conhece as condições esteja violentando sua liberdade. Portanto, o acusado pode escolher o seu julgador. Isso acontece porque o poder judiciário é o único que se debruça sobre relações diretas com os cidadãos, enquanto o poder executivo e o judiciário cuidam da vontade geral do Estado e de sua execução, respectivamente (MONTESQUIEU, 2000).

Em um cenário perfeitamente organizado e livre, todos os cidadãos se ocupariam do poder legislativo, contudo, como isso traria problemas tanto nos grande Estados, quanto nos pequenos, uma solução adequada foi a de promover a representação do povo. Os representantes, diferentemente da totalidade da sociedade, conseguem estruturar discussões e manter os ideais democráticos na geração de leis. Para Montesquieu (2000), o poder legislativo deveria ser confiado a dois grupos diversos: o corpo de nobres e o corpo dos escolhidos para representar.

O corpo de nobres tem um caráter necessariamente hereditário, mas suas prerrogativas, naturalmente odiosas, devem sempre estar em perigo de queda em um Estado livre. Com o fito de impedir a supremacia de seus interesses particulares, essa classe não pode ter a faculdade de estatuir leis que versem sobre matérias críticas, como por exemplo, receita estatal. A eles seria facultado apenas o poder de impedir<sup>5</sup>. Já, no que tange ao corpo escolhido, eles terão suas assembleias, deliberações, opiniões e interesses, todos em apartado (MONTESQUIEU, 2000).

O poder legislativo, frente ao executivo, não teria o direito de lhe frear e sim de examinar como foram executadas as leis que gerou. Enquanto isso, o executivo deve agir limitar a legislação utilizando sua faculdade de impedir, não podendo debater questões (MONTESQUIEU, 2000).

O amor à república, no contexto democrático, é, em última análise, o amor à igualdade. Todos os cidadãos precisam ter o mesmo nível de felicidade e ter acesso às mesmas coisas, por isso, trata-se de amor à frugalidade. Estados despóticos não inspiram tais princípios em seus súditos, antes perseguem noções de superioridade, luxo e inveja. Sendo assim, para que uma república possa, efetivamente gozar desses princípios, é necessário que eles estejam explícitos em leis. Em Atenas, por

---

<sup>5</sup> “Chamo faculdade de estatuir ao direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem. Chamo faculdade de impedir ao direito de anular uma resolução tomada por outrem” (MONTESQUIEU, 2000, p. 172).

exemplo, qualquer um poderia receber bens do falecido, desde que esse não tivesse filhos, também, não era permitida herança em duplicidade. Nesses e em outros casos, a desigualdade entre os cidadãos deveria ser suprimida com base na própria democracia (MONTESQUIEU, 2000).

O princípio democrático desenvolve-se na igualdade, porém corrompe-se quando inexistente igualdade ou quando a igualdade é levada a extremos. Nesse último caso, a tripartição resta viciada pelo povo que não suporta a delegação de seu poder e quer realizar as funções que foram condicionadas aos poderes executivo, legislativo e judiciário. Quando isso acontece, o povo perde o respeito pelos magistrados, legisladores e governantes e em breve, perde a reverência aos familiares e senhores (MONTESQUIEU, 2000).

A liberdade política, nos ambientes democráticos, possui papel fundamental para a manutenção da sociedade, por isso, é preciso entender do que realmente se trata esse termo. Seria fazer somente o que se tem vontade, e seguir seus impulsos e querereres? Para o autor, a liberdade é ter a possibilidade de fazer o que se deve ansiar e não ser obrigado a fazer aquilo que não pode ansiar, grosso modo, a liberdade é agir conforme a permissão da lei, já que poder fazer o que elas proíbem inibe a liberdade dos outros cidadãos iguais (MONTESQUIEU, 2000).

A liberdade política pode ser achada apenas em Estados moderados, mas não em todos eles, para que exista, é obrigatório que não exista o abuso de poder. Contudo, partindo da história do mundo, o abuso é tentação para todos os que experimentam algum grau de poder, logo, até mesmo a virtude da liberdade precisa ser limitada. Nesse sentido, um poder será limitado por outro poder (MONTESQUIEU, 2000).

Apesar de não negar as grandes contribuições de Montesquieu para o século XIX e seguintes, Bobbio (1988) assevera que a Montesquieu (2000), após explicar os três tipos de poderes e analisar o caso inglês, acaba por mudar seu problema e sua solução. Isso ocorre, em grande medida, por conta de sua teoria ter sido concebida no seio de uma sociedade aristocrática. Na técnica de tripartição dos poderes montesquiana existe um elemento novo, o poder legislativo dividido e o ideal de Governo misto, gerando um sistema de freios recíprocos entre os dois subpoderes legislativos. Essas duas partes se vinculariam ao poder executivo, que se ligariam, novamente, ao legislativo. Nessa toada, Montesquieu apresenta uma

teoria de pesos e contrapesos, integrantes de um balanço constitucional a fim de consolidar um poder absoluto. De tal modo, para Bobbio (1988), por haver identificação de órgãos estatais com camadas sociais, esse equilíbrio era mais social do que constitucional, gerando confusão entre poder no sentido jurídico e o poder do campo sociológico.

Diante disso, Bobbio (1998) entende que da fórmula de Montesquieu ainda é possível, ao menos, utilizar a concepção de equilíbrio constitucional para a composição e respeito à vontade da maioria.

Para Kant (2013), o direito público é o conjunto de leis promulgadas para um povo que produz um estado jurídico. Para que o conjunto de homens possa participar do Estado, é preciso que sua vontade seja unificada sob uma Constituição. A relação de reciprocidade ente a membresia do povo é o estado civil, e a comunidade política, por sua vez, é a reunião de interesses comuns de todos por um estado jurídico.

O homem, segundo Kant (2013), é mau e violento, a não ser que haja normas externas com poder coercitivo e sancionador. Mesmo que se pense o contrário, ou seja, que são bons e amáveis, ainda assim, seria necessário, um estado legal público para garantir os homens contra a violência dos outros, a fim de que pudessem fazer o que lhes parecesse justo e bom.

Dessa maneira, a primeira decisão que o homem precisa tomar é a de sair do Estado de natureza, no qual, todos seguem apenas suas vontades individuais, e mirar um estado de união e de relação mútua, na qual todos seguem sendo legalmente coagidos, a saber, aceitar seu ingresso em um estado civil (KANT, 2013).

O estado de natureza não é, necessariamente, um estado injusto, mas onde inexiste o direito e, conseqüentemente, qualquer possibilidade de um juiz sentenciar, com força de lei, questões controversas. Isso ocorre porque, sem uma sanção prescrita por lei pública, os conceitos jurídicos próprios podem ser adquiridos apenas provisoriamente, posto que não se fala em uma justiça pública distributiva que assegure direitos (KANT, 2013).

O Estado, para Kant (2013), é a reunião de homens sob a égide de leis jurídicas resultantes de conceitos do direito externo, com o fito de promover a unificação da comunidade política, que por sua vez, é de caráter interno. Nesse

caso, o Estado possui três poderes sob a forma de um tríplice pessoa, a saber, poder soberano, poder executivo e o poder judiciário. O primeiro poder se refere ao legislador, o segundo versa sobre o governante e o terceiro trata da figura adjudicante do juiz.

Os três poderes elencados por Kant (2013) são dignidades de Estados por servirem de embasamento a ele. Elas relacionam as figuras de quem impera e quem obedece, ou seja, o soberano universal - a reunião do povo-, aos súditos. Nessa toada o povo renuncia legalmente, por intermédio do contrato originário, à parcela externa da sua liberdade individual, e a reconquista por ser membro da comunidade política (KANT, 2013).

Tais poderes detém, ainda, três características importantes. A primeira é que são coordenados entre si como pessoas morais, posto que um indivíduo complementa as outras como fim de promover a integridade da constituição política. A segunda é a que cada um dos poderes se subordina aos outros, não sendo permitida a apropriação das funções dos outros poderes por qualquer um deles. Por fim, como terceira característica, vislumbra-se que ocorre a distribuição dos direitos aos subordinados (KANT, 2013).

O poder legislativo, que é irreprovável, incontestável e irrevogável, não pode cometer injustiças contra nenhum do povo, por ser resultado de sua vontade unificada. Por conta disso, não lhe caberia o mister de decretar nada e sim decidir sobre si mesmo. Dessa maneira, é necessária a vontade geral para ser qualificada como legisladora (KANT, 2013).

Na sociedade civil os cidadãos são aqueles que foram unificados pelo produto da legislação, têm a capacidade de votar e possuem os seguintes atributos. O primeiro é a liberdade legal de apenas obedecer àquilo que deram azo por concordância, o segundo é a igualdade civil para não admitir que nenhum de seus pares do povo seja considerado seu superior civil, com exceção de quem tenha a possibilidade moral de obrigar outrem juridicamente, por fim, a independência civil que dá ao cidadão a possibilidade de agradecer a si mesmo por existir e se manter como membro da comunidade, além de, por esse atributo, lhe ser garantida personalidade civil única sem necessidade de outro para lhe representar em matéria jurídica (KANT, 2013).

Quem rege o Estado, para Kant (2013), é o detentor do poder executivo. Esse agente, enquanto pessoa moral, é chamado de diretório – o governo- e as ordens dadas aos administrados, magistrados e ministros são via decretos, que têm por característica a individualização dos casos concretos e a revogabilidade. Os governos podem ser paternalistas, despóticos ou patrióticos. O governante paternalista, trata os súditos como se fossem crianças, e, tende a ser mais despótico que o próprio governante despótico. Esse, por sua vez, é aquele que confunde o seu papel de governante com o de legislador. Já o patriótico, tem uma relação família com os súditos, mas não deixando de os tratar como cidadãos, no sentido de preservar sua independência e vontade.

Os governantes e legisladores não podem julgar, apenas investir magistrados nessa função, pois o povo julga a si mesmo por meio dos seus representantes escolhidos. A sentença, dessa forma, é um ato de justiça pública casuístico contra alguém do povo. A justiça, então é garantida ao se reafirmar que os representantes dos demais poderes não podem exercer atividade julgadora, não estando isso, dentro da sua própria dignidade. Temos, portanto a figura do regente, do senhor do povo e do julgador, com as funções respectivas de governar, legislar e julgar. Nenhum deles pode usurpar a função do outro, devendo manter-se independentes, autônomos e livres (KANT, 2013).

O princípio de separação de poderes em Kant, também é analisado por Bobbio (1998). Para este autor, Kant não demonstrou interesse pelo equilíbrio de órgãos estatais, ao contrário de Montesquieu, e busca pelo entendimento das dignidades das funções dos poderes do Estado, com rígida separação ente poder executivo e legislativo. Contudo, esse distanciamento radical entre os dois poderes citados, não teria tido grande utilidade prática, fato esse que foi comprovado pelo advento das Constituições de 1791, 1795 e 1848 da França, nas quais, um poder colapsou o outro, dando ainda maior poder ao monarca. Entretanto, quando a teoria kantiana fora aplicada em repúblicas democráticas, a exemplo dos regimes presidenciais americanos sua utilidade foi demonstrada empiricamente. (BOBBIO, 1998).

A visão de Kant sobre lei e decreto, combinaria com o poder legislativo e executivo, respectivamente. Na sua época, poderia até funcionar, mas Bobbio (1998) preconiza que, hodiernamente, existe um desacerto entre lei e decreto, já que

sua diferenciação não é mais pautada no conteúdo e, sim, na fonte. Além disso, na atualidade, a diferenciação cerrada entre governar e legislar, tornou-se mais diáfana, sendo que a administração e legislação são efetivas mediante leis, e não segundo as leis (BOBBIO, 1988).

Mesmo que a aproximação entre o constitucionalismo e separação de poderes exista, ela não é considerada como a única possibilidade de explicação daquele, principalmente por serem teorias diversas e, um tanto, pendentes de coadunação à realidade contemporânea (BOBBIO, 1998).

A teoria das garantias, de origem francesa, traz em si, a necessidade de se garantir constitucionalmente os direitos fundamentais individuais, primordialmente, liberdade pessoal, de imprensa, religiosa e inviolabilidade da propriedade particular. Nesse diapasão, o Estado se organiza para prover poder político ao cidadão e respeitar a esfera de autonomia individual (BOBBIO, 1998).

O Estado de direito alemão, *rechtsstaat*, que, teve início no século XVIII na Prússia, preconiza que o Estado tem o mister de assegurar liberdade aos cidadãos. Isso significa que o Estado não poderia se imiscuir nos assuntos particulares, a não ser que fosse mediante uma lei geral que permitisse tal ação. Ademais, a função executiva e a legislativa deveriam ser rigidamente separadas. A primeira se daria por decretos e a segunda por leis gerais. Nesse contexto, a administração pública é alvo de constante fiscalização de sua atividade, para certificar que cumpre rigorosamente o arcabouço de leis gerais, ao passo que garante as liberdades dos cidadãos (BOBBIO, 1998).

Mesmo tendo elementos mais relacionados à contemporaneidade, em comparação à teoria tripartida dos poderes, o Estado de Direito possui um ponto fraco: não prevê limites palpáveis à atuação do poder estatal. Isso ocorre por ter sido forjada, dentro do contexto do positivismo jurídico (BOBBIO, 1998).

A democracia teve, desde seu início, um problema sobre o qual se debruçou: demonstrar que o povo tem o direito inalienável e imprescritível à soberania. Portanto, não cabe ao povo, somente o título de soberano, mas, sim, o efetivo exercício desse poder. Considerando essa situação, parece até que democracia e constitucionalismo não podem se relacionar, mas não é bem assim (BOBBIO, 1998).

Rousseau, preconizou um modelo de democracia direta quase impraticável na maior parte dos Estados, e a forma de contornar esse problema foi a adoção de

institutos particulares, a exemplo do referendo. O constitucionalismo, por sua vez, se ocupa de limitar o exercício do poder soberano. Sendo assim, observamos que, se democracia é o governo da maioria, o constitucionalismo efetiva o governo da minoria, mediante o princípio do governo limitado que, aparentemente, viola o princípio democrático. Contudo, a realidade é outra, o constitucionalismo freia a tirania de uma minoria que poderia abusar do Poder. Além disso, mesmo que antigamente houvesse governos democráticos não constitucionalistas, hoje não é mais esse o cenário geral, tornando-se, praticamente, impensável que aqueles subsistam sem esses. (BOBBIO, 1998).

Sousa (2020, p. 414) assevera que, ao considerarmos um indivíduo que se entende como um ser superior separado de outras formas de vida -para ele inferiores-, as Constituições que constituem uma comunidade política para esse tipo de ser, tende à uma sociedade “produtora/ acumuladora/ consumidora de riquezas”.

Esse indivíduo egoísta, que mantém uma alimentação incompatível com as possibilidades do planeta, de natureza avarenta e sem valores comunitários, que cumpre apenas regras obrigatórias de se portar com solidariedade. Tal ser, nos faz pensar sobre como sociedades não ocidentais, a exemplo das africanas e asiáticas, foram negadas, através dos tempos, e desconsideradas enquanto cultura, civilização e estados políticos. De tal mote, comunidade política, também remete a pertencimento a determinado território (SOUSA, 2020).

A vida não foi inventada pelo continente europeu, e todas as vidas, quer sejam humanas, que sejam animais, escolhem maneiras de se manterem, protegerem e formarem comunidades políticas. A faculdade de cimentar o poder sobre determinado território é comum a todas as vidas com alguma capacidade racional movidas por um fim ansiado. Portanto, a comunidade política não é apenas a união de indivíduos sob uma mesma constituição, mas também é estratégia de defesa para salvaguardar a vida (SOUSA, 2020).

A palavra, como expressão de poder cósmico e social, pode se manifestar de diversas maneiras, entre as quais, o adágio, o provérbio, contos, crônicas, canções etc. Contudo, todas elas possuem uma característica em comum, são transmitidas pela via oral. Em muitas, das múltiplas tradições africanas, a palavra falada é sagrada e advém de fonte divina e, por conta disso, possui relação direta com a preservação e com a quebra da harmonia, quer seja do home, quer seja do mundo.

Nesse contexto, a palavra possui energia vital, sendo o homem seu suporte biológico (SERRANO, 2009).

Com tamanha importância para as tradições africanas, as palavras não perderiam espaço justamente quando o assunto é o deslinde de conflitos por meio da busca pelo consenso. Sendo assim, em julgamentos de conflitos mais gravosos, é comum que também se busque a comunidade para resolvê-los, por meio da palavra. Primeiramente, a comunidade é instada a participar de forma ativa, não somente como mera observadora. Depois disso, é iniciada a fase da discussão que pode perdurar por dias e dias, posto que o fim desta etapa é o consenso entre as partes e não, simplesmente, a busca pela punição do acusado (SERRANO, 2009).

Os moldes sociais ocidentais artificializaram os elos da comunidade política, dando a entender que o processo de formação de uma nação se daria apenas pela reunião da vontade política do povo. Essa estrutura vem sendo definida desde os primeiros Estado-nação, ou seja, todas as outras maneiras de pacificação social foram excluídas, a exemplo das “formas tradicionais de povos da *Abya Yala*, Pindorama e África” (SOUSA, 2020, p. 416). A autora ainda afirma, que as teorias que visam explicar o modelo constitucional, fazem alusão apenas a um viés retributivo e punitivista, que não se preocupa em fomentar a pacificação de conflitos.

Diante do exposto, conclui-se que uma comunidade política não é, necessariamente, diretamente ligada à tripartição de poderes, tampouco precisa de um documento formal que escreva os seus princípios fundamentais. Além disso, cada comunidade política, levando em consideração seu território e demais características que lhes são inerentes, vai formatar seu conjunto próprio de normas, escritas ou orais, que preservem a si mesmas.

Vejamos, também, que a resolução de conflitos dentro das comunidades políticas, não deve se encerrar apenas nas ideias anticomunicativas e heterocompositivas, tendo em vista que existem muitas outras formas de emancipar o particular e de dar voz ativa aos cidadãos.

## **2.2 Panorama das execuções fiscais na justiça federal no ano de 2020**

Importante salientar que, o enunciado nº 213 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, nos dita que a “mediação constitui importante

instrumento de desenvolvimento econômico e social, sendo recomendada a sua utilização nessa perspectiva”. E o enunciado nº 226, do mesmo documento, diz que “deve ser incentivado nos órgãos do Poder Executivo, em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), o apoio à implantação da mediação, conciliação e negociação” (CJF, 2021).

Diante desse cenário, para demonstrar com dados técnicos o quanto a judicialização de conflitos é onerosa e morosa, traz-se números do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Segundo Cunha (2011), ao fazer o relatório sobre o custo de cada processo de execução fiscal no âmbito da Justiça Federal, os pesquisadores usaram uma fórmula matemática para calcular a média de tempo que um processo desse tipo ficava tramitando, no fim descobriram que o custo médio de um Processo de Execução Fiscal (PEFM) era de R\$ 4.685,39 reais por dia. O coordenador deixa evidente que é um cálculo bastante difícil de se fazer, por possuir muitas variáveis, entretanto é o número mais fidedigno ao qual pode-se ater.

O mesmo relatório ainda procurou descobrir a quantidade de dias que em média um processo de execução fiscal passava em trâmite e o resultado da pesquisa foi o seguinte: se for levado em consideração apenas o tempo que tramita na Justiça Federal a média é de 2.989 dias, que depois de uma conta matemática básica se transforma em um pouco mais de 8 anos. Porém, se forem consideradas todas as etapas da execução fiscal a média de tempo seria praticamente o dobro, 5.671 dias, isto é, um pouco menos de 16 (dezesesseis) anos. O que mais impressiona é que, mesmo o tempo de trâmite sendo gigantesco, sendo considerado o tempo médio de 8 anos, o tanto de horas que são efetivamente de trabalho naquele processo é bastante exíguo, cerca de 646,2 minutos, ou seja, aproximadamente 10 horas e 46 minutos segundo o relatório. Isso mostra o quanto o Judiciário peca pelo inchaço e falta de resolutividade, tantos anos se passam para que pouquíssimas horas de trabalho sejam efetivadas em cada processo, tudo isso a um custo diário muito grande. É necessário repensar a estrutura que se perpetua, e a transação pode ser um dos meios de desafogar esse cenário (CUNHA, 2011).

Já o Conselho Nacional de Justiça apresentou em 2021 o Relatório “Justiça em Números 2021: ano base 2020”. Partindo desse documento, observamos que as execuções fiscais são elencadas como o principal motivo da lentidão do Poder

Judiciário. Nele é afirmado que dentre as execuções, o cenário mais periclitante é o das execuções fiscais.

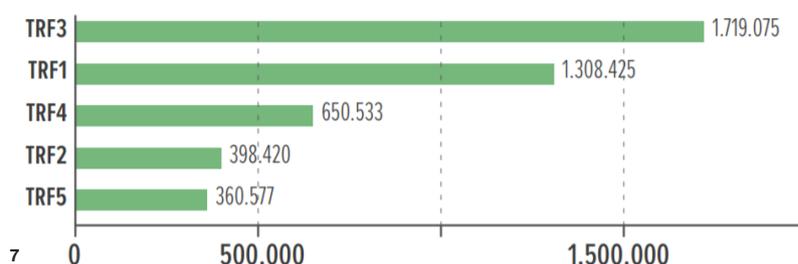
O Relatório (CNJ, 2021) afirma, ainda, que a judicialização acaba por repetir passos que já foram tomados na via administrativa fiscal e que no Judiciário chegam dívidas antigas e com quase nenhuma chance de serem extintas pelo pagamento.

Nessa toada, vejamos os números da judicialização fiscal no Brasil:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 6,1 pontos percentuais, passando de 73% para 66,9% em 2020 (CNJ, 2021, p. 176)

Com relação aos impactos das execuções fiscais, verifica-se que a Justiça Federal é responsável por 15% e que seus processos equivalem a 46% de todo o acervo de 1ª instância, tanto na fase de conhecimento quanto na fase de execução. Na Justiça Federal também se encontra a maior taxa de congestionamento, com 93%. Além disso, outra informação relevante que o Relatório do CNJ traz é o tempo de giro do acervo processual, é dizer, o tempo que o judiciário levaria para arquivar tudo caso não recebesse mais nenhuma execução fiscal para gerir, que na Justiça federal é de extensos seis anos e dez meses (CNJ, 2021). Dessa maneira, observemos os gráficos a seguir, que trazem informações pormenorizadas de cada um dos Tribunais Regionais Federais<sup>6</sup>:

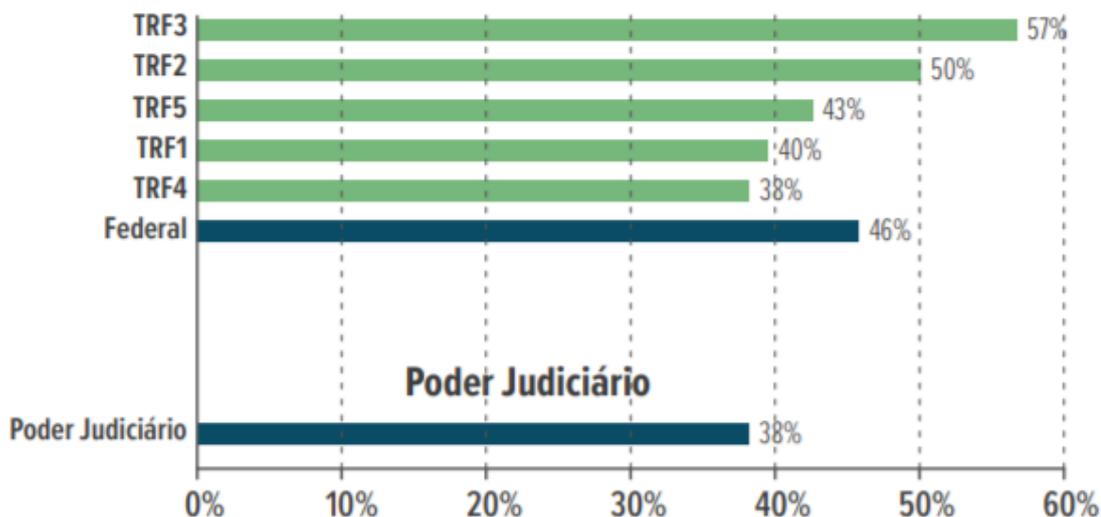
**Gráfico nº 01: Total de execuções fiscais pendentes, por Tribunal Regional Federal**



Fonte: CNJ, 2021, p.177.

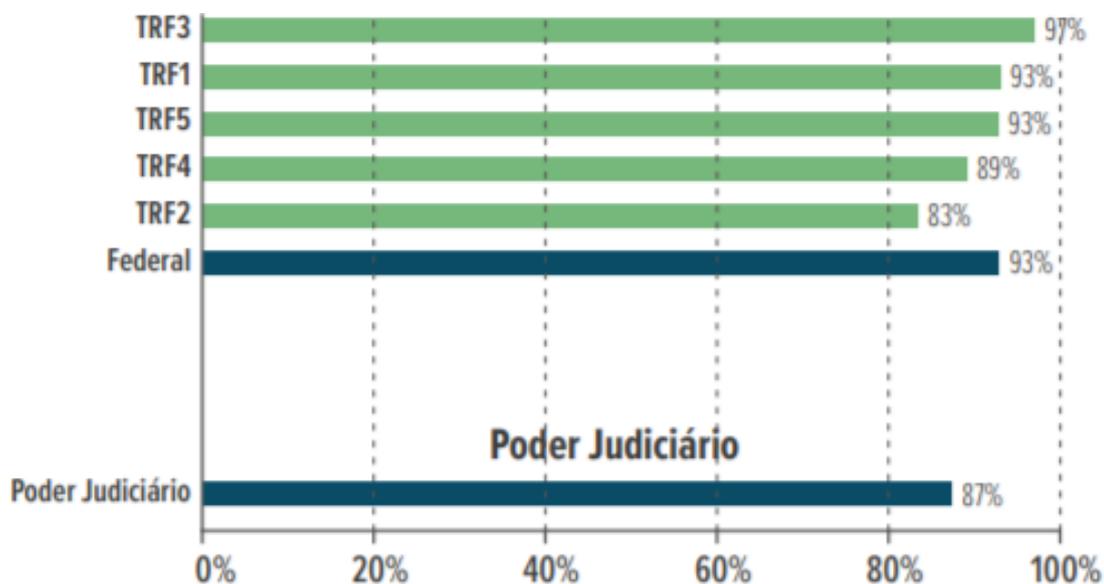
<sup>6</sup> “Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO), Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) (ES e RJ), Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) (MS e SP), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) (PR, RS e SC), Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (AL, CE, PB, PE, RN e SE)” (CNJ, s.d)

**Gráfico nº 02: Total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos pendentes no primeiro grau, por Tribunal Regional Federal**



Fonte: CNJ, 2021, p.178.

**Gráfico nº 03: Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal**



Fonte: CNJ, 2021, p.180.

A tabela abaixo, baseada na figura nº 123 do Relatório “Justiça em Números: ano-base 2021” (CNJ, 2021, p. 181), apresenta o histórico, desde o ano de 2015 até o ano de 2020, do tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário.

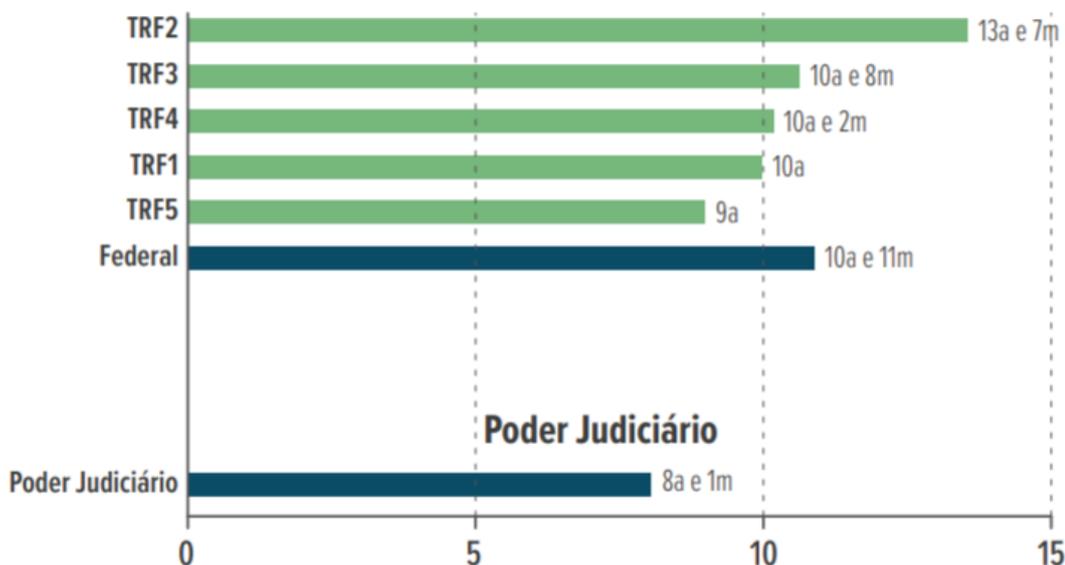
**Tabela nº 01- Tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário**

| ANO-BASE  | 2015             | 2016              | 2017             | 2018           | 2019   | 2020           |
|---|------------------|-------------------|------------------|----------------|--------|----------------|
| <b>Tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário</b> | 7 anos e 4 meses | 6 anos e 10 meses | 8 anos e 3 meses | 9 anos e 1 mês | 8 anos | 8 anos e 1 mês |

Fonte: Tabela feita pela autora com base na figura 123 do Relatório Justiça em Números (CNJ, 2021)

No gráfico a seguir, vamos comparar a tabela acima, que mostra a situação geral do poder judiciário em execuções fiscais, à situação específica da Justiça Federal, por Tribunal Regional Federal, em relação ao tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixados

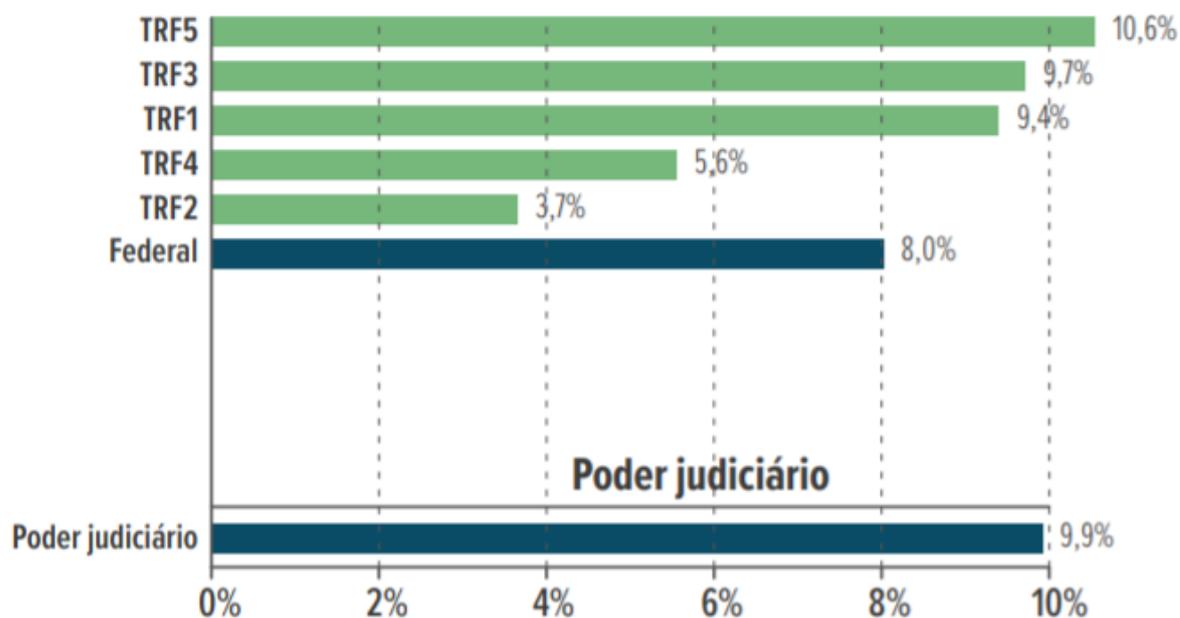
**Gráfico nº 04: Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal regional federal**



Fonte: CNJ, 2021, p.182.

Ocorre que, quando comparamos o cenário geral com a Justiça Federal, vemos uma discrepância ainda maior, posto que a média, no ano de 2020, a média é de dez anos e 11 meses. (CNJ, 2021). Vejamos, então, o cenário da conciliação no âmbito dos Tribunais Regionais Federais brasileiros, para depois tecer alguns comentários.

Gráfico nº 05: Índice de Conciliação por Tribunal Regional Federal



Fonte: CNJ, 2021, p.195.

Quando observamos o ordenamento jurídico, vemos que existem normas de fomento à utilização de métodos adequados de resolução de conflitos a exemplo da Resolução nº 125/2010 do CNJ, Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), Lei nº 9.307/1996 (Lei da arbitragem), Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), entre outras. Há, portanto, embasamento legal para que esses métodos sejam utilizados. Dentro do documento, “o índice de conciliação é dado pelo percentual de sentenças homologatórias de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas” (CNJ, 2021, p. 191).

Portanto, infere-se, que mesmo havendo um arcabouço normativo robusto, não existem mudanças significativas no volume de resoluções consensuais de conflito. Quanto a isso, os elaboradores do relatório apontam que isso teria ocorrido por conta da pandemia da covid-19 (CNJ, 2021, p. 192)

A agenda 2030 da Organização das Nações Unidas tem em seu bojo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS nº 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Por conta disso, foi criada a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que conferiu ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, em 2019 a função de assessorar os trabalhos da comissão. Diante

disso, o IPEA publicou o caderno ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-, para divulgação de estudos sobre o tema (AVELINO et al, 2019). De acordo com o caderno em comento o objetivo 16 é subdividido em algumas metas, em nível internacional e nacional, sendo as de nº 16.3 e 16.5 mais relevante para esse trabalho:

**Meta 16.3 (ONU)** – Promover o Estado de direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos.

**Meta 16.3 (Brasil)** – Fortalecer o Estado de direito e garantir o acesso à justiça às pessoas envolvidas em conflitos, especialmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

**Meta 16.5 (ONU)** – Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

**Meta 16.5 (Brasil)** – Reduzir substancialmente a sonegação fiscal, a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

**Meta 16.6 (ONU)** – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

**META 16.6 (Brasil)** – Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis. (AVELINO et al, 2019, págs. 35,37 e 38, grifo nosso).

Quanto ao Brasil, existem três desafios principais para o acesso à justiça, quais sejam: violência, acesso à cidadania e situação do Estado brasileiro (AVELINO, 2019). Sobre esse terceiro ponto:

A sonegação fiscal foi incluída na meta nacional e serão necessários esforços para a elaboração de um indicador. No Brasil, estimativas têm sido feitas por ONGs. O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz) estimou a sonegação fiscal em R\$ 2,1 trilhões (33% do produto interno bruto – PIB) em 2016. (AVELINO et al, 2019, p. 38)

A situação fiscal do Estado brasileiro é ponto importante para o estabelecimento do ODS, porém sobre a corrupção e sonegação fiscal, não existem muitas fontes de dados precisas e atualizadas, mas percebe-se que é uma genuína preocupação para a efetivação da Justiça Fiscal brasileira (AVELINO et al, 2019).

Partindo da análise do panorama da das execuções fiscais na Justiça Federal brasileira, especialmente no ano de 2020, pudemos observar o seguinte que a judicialização, não é, sempre, o método adequado de resolução de conflitos tributários. Os dados apresentados, demonstram que o sistema de justiça fiscal brasileira é oneroso, lento e pouco eficaz, causando, inclusive, retrabalho, já que o que foi posto na via administrativa, geralmente é rediscutido na via judicial.

Observamos, também, que existem dispositivos legais, constitucionais e documentos internacionais que, além de permitir, estimulam a autocomposição de conflitos tributários.

### **2.3 Possibilidade de autocomposição em conflitos tributários**

Estados ocidentais, majoritariamente, sempre possuíram um arcabouço normativo, com princípios orgânicos característicos, que aos poucos se juntariam e formariam um documento formal chamado de Constituição. As primeiras constituições ocidentais serviram à agenda de limitação e quebra do poder absoluto, motivo pelo qual existe confusão deste documento com a repartição do poder político dentro de uma nação (BOBBIO, 1998).

As constituições possuem uma série de funções importantes, quais sejam a constitutiva, a da estabilização e da racionalização de um sistema de poder, bem como de propaganda e educação política, além da legitimação de um novo titular do poder. Essa última tende a explicar o motivo de Estados novos, depois de mudanças políticas, adotam uma nova Constituição, que, por vezes, nem é tão diferente assim da anterior, mas serve para estabelecer, diante dos cidadãos e de outras nações, que existe um novo governo instaurado (BOBBIO, 1998).

Dito isso, salienta-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um documento que estabeleceu um novo Estado Brasileiro, conforme preceitos democráticos e republicanos. Portanto, a estrutura política define-se pelo poder, pela sua limitação - garantias de direito- e pela persecução de interesses estatais coadunados aos particulares. Desse modo, os ideais constitucionais ligam-se aos de liberdades com o fim de proteger os direitos e garantias contra as agruras do tempo e de quem está manejando o Poder (SALGADO, 2017).

A Constituição de 1988, além do que já foi mencionado, quebrou paradigmas por ter inaugurado uma fase pós-positivista na nação brasileira, sendo que na Constituição anterior, vivia-se o positivismo. E, mesmo sendo uma mudança, fundamentalmente legislativa, também fomentou mudanças político-jurídicas, sendo uma delas, o engrandecimento do papel do judiciário (BOLESINA; DIAS, 2014)

No pós-segunda guerra mundial, viu-se a criação de um Direito moldado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pactos sobre Direitos de 1966, a Carta

da ONU etc., ou seja, vislumbrava-se uma realidade que fosse pautada na paz e nos direitos humanos. Diante disso, nas Constituições democráticas foram além da formalidade, ensejaram um comando social que, ao passo que limitavam o Poder também o norteavam e o obrigavam. Nesse diapasão, os direitos fundamentais ganham um status intocável, apenas podendo ser modificados com o fito de sua ampliação (CENCI; MUNIZ, 2020).

Já fazem trinta e dois anos desde a promulgação da Carta Magna brasileira e, à época, foi um texto extremamente avançado e com um desenho institucional muito complexo. Além disso, foi fruto de um grande esforço de movimentos sociais pró-democráticos, bem como de articulações da elite política que queriam a queda da Ditadura Militar a partir de um novo contratualismo constitucional brasileiro (ALVARADO, 2018).

Naquele contexto, ansiava-se por um constitucionalismo que trouxesse o Brasil para os eixos democráticos prometidos em seu texto, que fora inclusive chamado de “Constituição Cidadã”, posto que, nesse país, geralmente as experiências constitucionais tinham máculas que levavam inclusive à ilegitimidade do processo. Elas seriam quase sempre dominadas por interesses da elite e pelo desinteresse na ratificação de sua força normativa (MOREIRA; PAULA, 2016).

A Constituição Brasileira de 1988, então, agrega um projeto político, jurídico e social que, numa perspectiva democrática e republicana, dá a opção de escolha ao cidadão para que ele possa perseguir seus próprios projetos, sem prejuízo das liberdades de seus pares. Portanto, a Constituição precisa se certificar que os direitos fundamentais de qualquer um estejam sendo resguardados, indo além da mera representação ou vontade geral (SALGADO, 2017).

Através dos tempos a relação entre autoridade e liberdade ocupa espaço no campo da pesquisa sociojurídica, do mesmo modo que as relações intersubjetivas que daí surgem. Quanto a isso são elencadas as relações entre particulares e a administração pública, entretanto, frisa-se que possuem diferenças fundamentais entre si. A primeira conta com a característica da horizontalidade entre as partes e a segunda se baseia em aspectos de verticalidade (MACHADO, 2016). O autor salienta que esse caráter vertical se materializa por conta de a Administração ter como objetivo a proteção do interesse público, fazendo com que tenha algumas prerrogativas em detrimento dos particulares.

Quanto ao exposto ergue-se a figura do Regime Jurídico Administrativo. Segundo Cristovam (2014), o regime jurídico-administrativo é um conjunto de princípios que guardam coerência e unidade entre si, de modo a configurar um ramo específico do direito, criando um sistema uno e autônomo. Portanto, observamos que o Regime Jurídico Administrativo é representado pelos princípios oponíveis à Administração Pública, gestores públicos, servidores e todos que guardem relação com o Estado.

Sobre a funcionalidade Regime Jurídico Administrativo, Machado (2016) aduz que lhes foram imbuídas prerrogativas de notável superioridade perante o particular, posto que os representantes políticos tinham o poder/dever de agir unilateralmente com o fim do interesse estatal.

Dessa maneira, os anseios coletivos seriam prioritários, em detrimento dos desejos e necessidades particulares e, a partir dessa premissa, as necessidades coletivas seriam acatadas com maior rapidez e efetividade, ao passo que as dos particulares estariam relegadas, majoritariamente, a um segundo plano, embora o coletivo inclua o interesse de particulares. Enfim, o Estado possuiria “superpoderes”, em detrimento dos particulares, justificado em nome do coletivo formado por particulares (MACHADO, 2016)

O Direito Administrativo ganhou formas com a Teoria dos Poderes arquitetada por Montesquieu no seu Espírito das Leis, no ano de 1748. Na França, depois da Revolução de 1789 houve a tripartição do Poder em legislativo, judiciário e executivo. Cada um desses setores ou subpoderes detinha independência, portanto criou-se a necessidade de vigília constante aos atos dos outros subpoderes.

Ribeiro (2013) verificou que foi no período pós revolucionário, por influência do início do Estado de Direito, que o Direito Administrativo tomou contornos de ciência. Neste contexto, vislumbra-se que o que se entende hoje como Administração Pública e até mesmo o que se discute sobre interesse público remonta ao Estado Moderno (CRISTÓVAM, 2015).

No eurocentrismo, ressalta-se o Estado de Polícia durante o absolutismo. Naquele, era comum haver poder supremo nas mãos do governante, sem fronteiras ou limitações. O direito nascia da própria figura do monarca, bem como o interesse público servia, também, aos seus desígnios (CRISTÓVAM, 2015).

Quando o Estado absolutista foi sendo superado pelo Estado de Direito, erigiu-se, também, o princípio da legalidade. Nesse contexto, observou-se a positivação do direito e a construção de um poder estatal unitário. A burguesia foi peça chave para essa mudança, com apelo às liberdades individuais e dinheiro suficiente para patrocinar essa reestruturação do poder e do Estado (CRISTÓVAM,2015)

Os teóricos do Direito pré-revolucionários viviam uma realidade diferente, e isso se manifestou numa necessidade de evolução nas regras que regiam a administração pública e os particulares. Com o advento do Estado liberal, no período oitocentista, os cidadãos viram-se como portadores de direitos e liberdades individuais, portanto, desenharam-se novos moldes normativos para as relações entre Estado e particulares (MACHADO, 2016)

Vale lembrar que se vinha de uma época na qual o Estado era gigantesco e concentrado na figura do rei e, portanto, era quase que instintivo que se buscasse, daquele tempo em diante, por um Estado limitado e submisso à lei (CRISTÓVAM, 2015).

Nesse diapasão, o interesse público sofre alterações em sua concepção, na verdade, sobre as bases de um modelo liberal-abstencionista de Estado de direito, erigido a partir de uma sociedade burguesa e individualista em formação, em que o papel do Estado na satisfação do interesse público estava muito mais vinculado a uma expressão negativa, isto é, não intervencionista, e garantidora do exercício da autonomia da vontade privada dos indivíduos que compunham o tecido social. A busca da felicidade, na concepção de bem supremo aristotélico-tomista, e o alcance dos bens da vida necessários à sua satisfação estavam situados na esfera das preocupações particulares do indivíduo, não se constituindo, nem indiretamente, em responsabilidade público-estatal de garantia do interesse público (CRISTÓVAM, 2015).

A partir das Revoluções mexicana e alemã, respectivamente em 1917 e 1919, passou-se do Estado Liberal para o Estado Social de Direito. E começa a ocorrer o oposto: os cidadãos pedem por intervenção, isto é, uma expressão positiva do Poder Estatal. Afasta-se o abstencionismo do Estado liberal e preza-se por um Estado paternal, protetor, provedor e ativo (CRISTÓVAM, 2015).

No pós-segunda guerra mundial, no ato de criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cria-se o poder normativo, que vai controlar a constitucionalidade das leis, portanto o Estado Democrático de Direito (HABERMAS, 1997).

Atualmente, o interesse público brasileiro vive um momento de cisão, posto que o art. 1º da CRFB/88 apresenta o Estado Democrático de Direito. Esse momento não se pauta, unicamente, em direitos individuais, tampouco apenas em direitos coletivos. No atual Estado Democrático de Direito os anseios e necessidades dos indivíduos e do grupo são demasiadamente complexos, ao passo que se mesclam e atuam em nome das demandas de particulares ou de organizações sociais. Houve a revolução industrial, as revoluções tecnológicas, o desenvolvimento de dispositivos, nacionais e internacionais, criadores e protetores dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, isso cria conflito sobre o que deveria ser atendido pelo interesse público, ou seja, sobre o que seria o interesse público e como o Estado deveria agir para atingir tal interesse da maneira mais completa possível (CRISTÓVAM, 2015).

Importante frisar que, mesmo que a gestão pública seja fulcrada no interesse social, as técnicas utilizadas para sua consecução são dinâmicas e respondem à política, ao governo, bem como à cultura e economia. Destarte, um Estado Democrático de Direito é um forte relativizador da estrutura da Gestão Pública, tendo em vista que nesse contexto, previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>, deve-se coadunar a supremacia e indisponibilidade do interesse e de bens públicos, com o respeito aos Direitos Fundamentais (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

No Estado Democrático de Direito, em tese, o gestor deve responder aos princípios administrativos do art. 37 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), portanto vê-se que é mister que se cruze a democracia participativa e a eficiência na gestão pública, de modo que os cidadãos sintam que o sistema seja eficiente no

---

<sup>8</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.  
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

cumprimento de suas demandas, a ponto de valer a pena cercear certas liberdades pelo bem comum (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

Desse modo, a legitimidade do Estado é condicionada pela participação popular, por meio do voto, de forma que o poder decisório seja removido para a sociedade com o fito de alcançar uma gestão pública mais eficaz, acabando com a burocracia e trazendo à baila uma maior aproximação cidadão-Estado. Isto é, a gestão eficaz firma-se na consecução dos objetivos acordados com o cidadão (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

No Estado Democrático de Direito não existem acepções completamente fechadas e uníssonas sobre o paradigma da supremacia do interesse público, tampouco sobre a definição de interesse público. Isso ocorre, por conta de essa superioridade, que restou intacta por duzentos anos, ter sido, paulatinamente, flexibilizada, conforme cresciam as discussões sobre prerrogativas de controle da Administração por meios judiciários (MACHADO,2016).

Portanto, a supremacia do interesse público não é mais algo tão intocável como outrora, já que existem indícios de sua mitigação. Sob essa ótica, ganha particular relevância o controle dos atos da Administração, pelos *checks and balances*<sup>9</sup>, por exemplo, posto que seu tamanho se agigantou graças às pretensões do Estado Democrático de Direito (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

De acordo com o art. 1º da Resolução nº 83/2009 e art. 4º da Lei 11.798/2008 do Conselho de Justiça Federal-CJF, o Centro de Estudos Judiciários é parte integrante da estrutura deste Conselho e tem a responsabilidade de desenvolver estudos, pesquisas, ações de ensino-aprendizagem, editoração, gestão documental, de informação e de conhecimento, visando à modernização da Justiça Federal. Além disso, vislumbra-se no art. 18 da Resolução mencionada que tais estudos “devem inserir-se nos temas de competência ou interesse da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.” Diante disso, infere-se que os estudos produzidos por este centro são utilizados como fonte jurídica para aplicação direta na Justiça Federal.

Dessa maneira, o Centro de Estudos Judiciários, imbuído de sua competência de fomento ao conhecimento, tem dois importantes marcos para o movimento de

---

<sup>9</sup> Sistema de freios e contrapesos, no qual os três Poderes estatais, a saber, Legislativo, Judiciário e Executivo, sendo autônomos e independentes entre si, fiscalizam e regulam um ao outro,

desjudicialização: a I e II Jornadas de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios (CJF, 2016, 2021).

A I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios (CJF, 2016) traz vários enunciados relevantes sobre o tema, a seguir, verificaremos aqueles que mais se adequam ao tema deste trabalho.

No enunciado nº 25 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de criar Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos com atribuição específica para autocomposição do litígio” (CJF, 2016, p.4).

Sobre isso, o próprio código de processo civil, no *caput* do art. 174, é explícito, ao afirmar que “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo”.

No art. 1º da Lei nº 9.469/1997, vemos que quem ocupar o cargo de Advogado-Geral da União tem a possibilidade de permitir a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, até os que estejam na esfera judicial. Caso haja a autocomposição, “os pedidos de homologação de acordos extrajudiciais deverão ser feitos no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, onde houver”, de acordo com a inteligência do enunciado nº 35 (CJF. 2016, p. 6)

Nos enunciados nº 18 e 19 (CJF, 2016, p.3) podemos observar que os conflitos que ocorrem entre “a administração pública federal direta e indireta e/ou entes da federação poderão ser solucionados pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF” e que o acordo que seja efetivado na “Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF [...] constitui título executivo extrajudicial e, caso homologado judicialmente, título executivo judicial”..

Quando se trata de matéria tributária, a Jornada também se preocupou com esta seara. O enunciado 53 (CJF, 2016, p. 8) nos informa que a transação tributária é uma opção viável, entre a Administração Pública e os administrados, para efetivar a Justiça Tributária, quer no campo administrativo, quer no judiciário. Essa possibilidade é fundamentada, precipuamente, pela busca por celeridade e eficiência. Seguindo para o enunciado nº 54 (CJF, 2016, p. 9), é válida a transação por adesão, desde que haja precedente judicial. Já no enunciado nº 69 (CJF, 2016, p.11), verifica-se que a Administração Pública deverá, de ofício, respeitar as

interpretações de normas legais e constitucionais advindas dos tribunais superiores, mesmo que não haja julgamento de recursos repetitivos, regime de repercussão geral ou súmula vinculante.

O art. 171 do Código Tributário Nacional-CTN, Lei nº 5.172/1966, nos fala que: “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário”. Consoante esse dispositivo e outros que versem sobre autocomposição, o enunciado nº 74 (CJF, 2016, p.11), existindo a autorização legal para que os métodos adequados de resolução de conflitos sejam utilizados em contendas que envolvam a administração pública direta e indireta, o agente público responsável tem o dever de “(i) analisar a admissibilidade de eventual pedido de resolução consensual do conflito; e (ii) justificar por escrito, com base em critérios objetivos, a decisão de rejeitar a proposta de acordo”.

Em continuação às obrigações da Administração Pública, o enunciado nº 59 (CJF, 2016, p.9) nos informa que é necessário focar em meios consensuais de resolução de conflitos, como obrigação da Administração, até mesmo no caso de procedimentos administrativos. Isso demonstra que o ordenamento brasileiro, à luz da integridade, a partir da CF/1988, abriu-se para métodos autocompositivos, que podem sim ser mais céleres e eficientes.

O enunciado 60 (CJF, 2016, p.9), por sua vez, é um alento para aqueles que não gostariam de se indispor com o paradigma da indisponibilidade. Já que foi pacificado o entendimento de que as vias de resolução de conflitos presentes em lei se coadunam à função dos agentes administrativos.

O medo de responder judicialmente, ao se utilizar de métodos autocompositivos, era algo factível, posto que poderia ser entendido como desrespeito ao princípio da indisponibilidade dos bens e interesse públicos. Portanto, o enunciado 61 trouxe segurança, já que os gestores, defensores e advogados públicos só responderão civil, administrativa ou criminalmente se cometerem fraude. Considerando tais assertivas, a transação tributária é permitida, desde que seja feita com base na boa-fé e na legalidade e como manutenção da discursividade com a cidadania (HABERMAS, 1997), se o Estado quer ser visto como democrático.

Considerando, portanto, que a matéria tributária é um grande gargalo no Judiciário, é importante que sejam criadas políticas públicas que enfatizem a utilização do sistema multiportas como uma alternativa prática, legal e digna de resolução de conflitos.

A II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios (CJF, 2021) foi realizada durante a pandemia, de forma totalmente remota.

O enunciado nº 170 aduz que aqueles entes federados que não tiverem câmaras de resolução adequada de conflitos, conforme o art. 32 da Lei n 13.140/2015, têm a permissão de celebrar convênios com outros entes que já possuam câmaras semelhante, para que haja o fomento da resolução consensual de conflitos. (CJF, 2021). Nessa toada, também é importante analisar o enunciado nº 2010, que traz a possibilidade de “credenciamento de mediadores e câmaras de mediação privados, convênios com Tribunais e entidades de classe, observados os requisitos adequados de contratação e de remuneração”. Tais iniciativas estão sendo tomadas para que as subestruturas dedicadas à resolução consensual de conflitos não sejam óbice a esse objetivo.

Já no enunciado nº 203, é trazida a desnecessidade de procedimento licitatório, a priori tratando-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme o art. 74, III, da Lei n 14.133/21, para a escolha dos terceiros que atuarem em métodos extrajudiciais de resolução de conflitos em que seja parte a Administração Pública, desde que haja a devida fundamentação. Tal assertiva foi desencadeada pela Nova Lei de Licitação nº 14.133/2021, que dedicou o capítulo XII para falar sobre os meios alternativos de resolução de conflitos, vejamos:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes (BRASIL, 2021)

O Código Tributário Nacional (CTN) não traz uma conceituação evidente de crédito tributário. Mas inferimos que ele advém de obrigação principal e possui a mesma natureza. Ora, se não existe um conceito fechado, requer-se esforço doutrinário para que se delimitem os contornos semânticos do termo.

Preleciona Harada (2017, p. 394), que “o crédito tributário nada mais é do que a própria obrigação tributária principal formalizada pelo lançamento, ou seja, tornada líquida e certa pelo lançamento”. Conforme citado acima, o autor acredita que o crédito é uma obrigação avalizada pelo lançamento, é dizer, uma obrigação que passou por um trâmite administrativo oficial de modo que fosse atingida sua certeza e liquidez, de modo que pudesse ser exigida. Já, para Gomes, 2021, crédito tributário é “uma espécie de gênero obrigação [...] pode-se afirmar, assim, que na lacuna das normas tributárias se aplicam subsidiariamente as disposições do direito privado que com elas não colidem, respeitando o princípio da estrita legalidade tributária (GOMES, 2021, p. 18).

A legalidade tributária é uma limitação constitucional ao poder de tributar do Estado. Esse princípio é antigo, podendo ser encontrado já na Carta Magna de 1215, como forma de minimizar a tributação exacerbada, nesse momento, para que o monarca pudesse exercer o seu poder de tributar, ele precisaria da autorização do Conselho dos Comuns. Com o advento do Estado Moderno, o poder de tributar foi limitado diretamente pelo poder legislativo. No Brasil a primeira vez que este princípio debutou na Constituição de 1891 e amadureceu na Constituição de 1946 (IBRAHIM; SCHWARTZ, 2019).

Depois da segunda guerra mundial, diante dos horrores evidenciados pelo conflito, principalmente o nazismo e o fascismo, houve uma necessidade urgente de superar as doutrinas positivistas e de se criar doutrinas menos afastadas de aspectos morais. Tal aspecto será mais bem detalhado no próximo capítulo deste trabalho, porém já é possível, desde já, perceber a importância da consagração dos direitos fundamentais, nas constituições pós 1970 (IBRAHIM; SCHWARTZ, 2019).

Diante disso, é perceptível a importância da chamada Administração Pública Consensual, se o Estado se quer democrático, que preza pela garantia da função garantidora e prestacional do Estado, com o objetivo de fomentar os direitos fundamentais. Fala-se então no alastramento do ideal democrático, ao se democratizar a democracia (OLIVEIRA, SCHWANKA, 2008).

Dessa maneira,

Características como descentralização, policentria, horizontalidade, cooperação, gestão integrada e compartilhada entre departamentos de Estados unitários e de esferas federativas, bem como entre órgãos e entidades administrativas, estão presentes na composição e organização do Estado contemporâneo (OLIVEIRA, SCHWANKA, 2008, p. 35).

Nesse tipo de administração, existe uma maior flexibilização no processo de tomada de decisão, permitindo que, dentro da legalidade e da isonomia, haja uma análise pormenorizada e casuística. Portanto, não há o que se falar em prejuízo à legalidade, tendo em vista que é obrigatória a presença de lei que determine a matéria e delimite a atuação e discricionariedade da Administração e de seus agentes (FERNANDES, 2014).

A resolução consensual de conflitos, dessa maneira, é um instrumento de persecução do interesse público e da boa administração pública, bem como da transparência, dialogicidade, imparcialidade, probidade e legalidade (FERNANDES, 2014).

Nesse contexto, a ideia de proporcionalidade surge a partir do desenvolvimento dos direitos e garantias individuais da pessoa humana, em sendo assim, resta evidente que ela se coaduna a uma noção diferente de interesse público, o qual pode ser relativizado por não ser considerado supremo, tampouco completamente indisponível, desde que dentro de certos limites (SOARES, 2017).

A proporcionalidade é importante para se alinhar à teoria da integridade na aplicação de princípios, a fim de que, no caso concreto, possa uma unidade de valor frente ao interesse público, se assim for necessário para que se efetive outros princípios como os da celeridade, eficiência, cooperação, dignidade da pessoa humana e, até mesmo, legalidade, de modo que se entenda que é possível (além de já prevista legalmente) a efetivação do sistema multiportas no ordenamento brasileiro (FERNANDES, 2014).

Revisitando o princípio da legalidade tributária, podemos ver que a permissão para tratamentos diferenciados para os contribuintes não é algo desigual e sim, isonômico. Desta forma a transação é a maneira constitucional e legalmente aceita, de terminar litígios com êxito (FERNANDES, 2014).

Segundo Fernandes (2014) um receio comum para quem não aceita a transação no campo tributário é a de que seja uma rota precursora para a corrupção.

Mesmo que não seja o tema principal deste trabalho, vejamos o que fala a Lei nº 13.988/2020:

Art. 4º Implica a rescisão da transação: [...] IV - a comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva na sua formação”. Dessa maneira, a própria lei que dispõe sobre a transação em âmbito federal já explana que não será permitido qualquer ato de corrupção. Além disso, a lei em comento não estimula a contumácia, posto que “É vedada a transação que [...] envolva devedor contumaz, conforme definido em lei específica. (BRASIL, 2020c).

Como visto anteriormente, no panorama das execuções fiscais no âmbito federal, tais processos são muito onerosos e longos, favorecendo aqueles grandes devedores, inclusive os contumazes, que possuem meios de se defender e recorrer judicialmente. No Brasil, a elite econômica, munida de subterfúgios e de poder, criava e cria meios de não pagar tributos devidamente, sendo, a população pobre, a mais afetada pela tributação ao consumo, que desrespeita o princípio da capacidade contributiva, precisando, dessa forma, haver outras maneiras de se efetivar a justiça fiscal (FERNANDES, 2014).

Podemos citar como exemplo os embargos à execução que, pela lei nº 6.830/1980, poderão ser oferecidos pelo executado em até trinta dias contados do depósito, juntada da prova de fiança bancária ou seguro garantia, ou da intimação da penhora. Nessa peça, o executado poderá apresentar defesa, juntar documentação pertinente e arrolar testemunhas. Contudo, a lei nos informa algo muito preocupante, o fato de que os embargos à execução apenas serão aceitos caso haja garantia da execução (BRASIL, 1980) (SILVA; MOULIN, 2017).

A partir da década de 1990, houve ataques para uma reestruturação do Estado e da política brasileira. Como fundamento do contrato social existia a ideia de que, por conta do Estado de bem-estar social, a tributação seria realizada com objetivos distributivistas, a saber, quem ganhasse mais, seria mais tributado. Com o advento do capitalismo financeiro, essa estrutura de Estado fiscal não se sustenta, posto que a influência dos capitalistas financeiros aumentou drasticamente, chegando a um ponto de que a elite conseguisse solapar o pacto democrático, mantenedor do princípio da capacidade contributiva (SOUZA, 2017).

Os mais ricos e, conseqüentemente, mais influentes, passaram a pagar menos tributos, quer por meios legais, a exemplo da elisão fiscal, quer por ardis ilegais, a exemplo da sonegação fiscal, paraísos fiscais e mecanismos de lavagem

de dinheiro. Essa situação é trazida por Souza (2017), como uma das causas para o endividamento do Estado, tendo que pedir emprestado o que lhe seria de direito caso a tributação ocorresse de maneira justa e eficaz. Dessa forma, a crise fiscal seria, antes de tudo, uma crise de receita, considerando que os tributos são uma espécie de receita pública derivada, e não de despesa (SOUZA, 2017).

O relatório “A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras”, da OXFAM Brasil, de 2017, nos fala sobre um “sistema tributário amigo dos super-ricos”. tendo em vista que reforça as desigualdades já determinadas pelos séculos de escravidão, racismo, colonialismo, que foi substituído por colonialidade (QUIJANO, 1992). Nesse sentido, o sistema tributário nacional aumenta a concentração de renda por termos uma carga tributária, não necessariamente mais alta que a média mundial, porém é mal distribuída.

Uma obrigação tributária não é exigível até converter-se em crédito, portanto a exigibilidade é a “possibilidade de a autoridade administrativa exercer coercitivamente seu direito subjetivo de cobrança do crédito tributário, ou seja, o exercício de seu direito de ação perante o Poder Judiciário” (VARGAS, 2016, p. 74). É dizer, configura-se como um direito do fisco de, depois de passado o prazo de pagamento amigável pós-lançamento, ele poder cobrar o crédito tributário líquido e certo. Isso é bom para que as autoridades administrativas não precisem esperar a boa vontade do sujeito passivo em efetuar o pagamento, e traz segurança sobre a percepção do crédito.

O crédito tributário possui certas regalias frente a outros tipos, segundo Paulo Barros de Carvalho (2019) o CTN, nos seus artigos 183 a 193, apresenta garantias e privilégios do crédito decorrente da obrigação tributária, e isso se deve, ao já discutido princípio da supremacia do interesse público.

Ainda para Barros de Carvalho (2019), pode-se elencar que, tomando por base o CTN, o crédito tributário prefere sobre qualquer outro, a não ser se forem de natureza trabalhista, que é extraconcursal, se se formar durante a falência, que qualquer crédito habilitado em inventário ou arrolamento fica abaixo, no nível de preferência, de crédito que já venceram ou estão por vencer. Importante salientar que o legislador, no art. 183 do CTN, empenhou-se em demonstrar que, se quisessem, a União, Estados e Municípios poderiam formular dispositivos que, dentro de seu âmbito de competência, assegurariam as garantias para seus créditos

tributários. De acordo com o CTN, “O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta” (BRASIL, 1966).

A fim de aprofundar os conhecimentos acerca de crédito e obrigação tributária, é importante salientar a discussão sobre se há ou não diferença entre esses dois institutos. Segundo Moreira (2019), há duas teorias que discorrem sobre o assunto, a saber, a teoria monista e a dualista. Na teoria monista, a obrigação e o crédito tributário se confundem, pois nascem juntos e fazem parte da mesma realidade jurídica. Já na teoria dualista o que surge primeiro é a obrigação só depois o crédito. O CTN acompanha essa vertente, tendo em vista que existe um título que trata sobre crédito tributário, com um capítulo específico para a constituição do crédito.

Acerca da teoria dualista, o CTN estabelece autonomia do crédito tributário em comparação à obrigação tributária. Assim sendo, em observância ao art. 140 do CTN, é perceptível que, depois de sua constituição, o crédito passa a ser autônomo, isto quer dizer que não depende da obrigação tributária, apenas dividem a mesma natureza jurídica.

Para Hugo Brito Machado (2019), a relação entre o Estado e os contribuintes não é apenas derivada do exercício do poder, mas sim uma relação jurídica de natureza obrigacional que é objeto de estudo do Direito Tributário. A relação jurídica tributária principal surge, então, da ocorrência, no mundo concreto, de uma hipótese prevista numa lei em sentido estrito<sup>10</sup>. A lei caracteriza o fato, e a ocorrência desse fato produz, como efeito, a relação entre o Estado e o indivíduo. Dessa maneira surge o dever do contribuinte e o direito do Estado.

Observa-se, dessa maneira, que a obrigação tributária, enquanto relação entre o Estado e particular, fundamenta-se no princípio da legalidade. É dizer, precisa seguir os ditames legais, já que impõe ao polo passivo uma determinação. Por isso, depois de formada a obrigação é que se abre caminho à constituição de um crédito tributário passível de exigibilidade, coisa que o Estado não pode fazer sem a certeza e liquidez que é dada à obrigação via lançamento (JANCZESKI, 2019)

---

<sup>10</sup> As leis podem ser compreendidas em sentido amplíssimo, amplo ou estrito. O sentido amplíssimo diz respeito à todas as normas, escritas ou não. O sentido amplo é relativo a todas as normas escritas, não apenas as do Poder Legislativo. Já a lei no sentido estrito é, somente, a norma advinda do Poder Legislativo (MELLO, 2021).

O fisco não tem poderes para cobrar obrigações, apenas créditos tributários podem ser cobrados, posto que são líquidos, certos e exigíveis. O que comprova isso é que, caso seja efetuado lançamento eivado de irregularidade a obrigação subsistirá, contudo se a obrigação for extinta o crédito também o será (GOMES, 2021).

Para a compreensão disso é preciso considerar que a obrigação tributária se constitui quando um caso concreto se subsume a uma hipótese de incidência. Não se trata de ela e o crédito tributário serem a mesma coisa, como na seara civilista, no âmbito tributário é diferente. Desta feita é pertinente trazer à tona que:

Destarte, surgida a obrigação tributária pela prática do fato gerador, nascem imediatamente o dever jurídico para o contribuinte e o direito subjetivo para o Fisco, embora em grau de eficácia mínimo. Assim, o Código Tributário Nacional reservaria a expressão crédito tributário apenas para a obrigação cujo grau de eficácia se tenha tornado médio, é dizer, para aqueles casos em que já houve a sua formalização por meio do lançamento, tornando o crédito líquido, certo e exigível (não sendo adequado, portanto, invocar-se a analogia com a teoria dualista obrigacional schuld/haftung, na qual o direito do credor somente se torna exigível com o descumprimento da obrigação pelo devedor (MOREIRA, 2019).

Conforme apresentado acima, no âmbito tributário as relações possuem cunho obrigacional, tendo em vista que possuem uma pessoa jurídica de direito público e um particular obrigado a um crédito.

Sobre a constituição do crédito tributário, no Código Tributário Nacional a obrigação tributária é apresentada no art. 113. O CTN usa expressamente as palavras obrigação principal e obrigação acessória, contudo, o sentido em que são utilizadas é diferente do âmbito civilista. Na seara civil a obrigação acessória não existe sem a principal, e aquela segue essa. Sendo assim se há nulidade da principal a acessória também ficará anulada. (GOMES, 2021)

Do art. 3º do CTN, depreende-se que a obrigação principal está legalmente impedida de ser multa, isto é, “sanção por ato ilícito”, entretanto, uma vez que constitui obrigação tributária principal, a obrigação de adimpli-la tem natureza tributária.

Paulo Barros de Carvalho (2018), por sua vez, não concorda com multa e tributo são ambas obrigações principais, para ele, esse dispositivo é incoerente, tendo em vista que não respeita o próprio conceito de tributo, além de ser irrazoável

e desprovido de lógica. O autor fala isso, pois considera o 2§ uma abominação legal, já que fere a própria lei nº 5.172 de 1966.

O fato gerador faz nascer a obrigação tributária. Depois disso é necessário que se defina precisamente o valor do montante, a sanção, a indicação da alíquota, bem como da base de cálculo, o sujeito passivo e o prazo para o adimplemento. Para que isso ocorra é necessário um procedimento oficial: o lançamento. Firmando-se no texto do art. 142 do CTN, identifica-se que a constituição do crédito tributário é competência privativa de uma autoridade administrativa, e que deve ser feita através de lançamento, o qual é vinculado e obrigatório, podendo o agente público responder se não o fizer (CARVALHO, 2018).

Lembra-se que para haver o lançamento, é necessária a existência do fato gerador e, conseqüentemente, de obrigação. Como afirma Gomes (2021), há um outro viés cuja observância é necessária, que seria a constituição em caráter definitivo do crédito tributário. Quanto à data de sua constituição definitiva são dispostas duas vertentes, nas quais aquela fica sendo: 1ª) a data da notificação regular ao sujeito passivo do lançamento feito e 2ª) a data na qual há o julgamento sem possibilidade de impedimentos à exigibilidade do crédito administrativo.

Quanto ao lançamento tributário, o CTN, nos seus artigos 147 a 150, cita os tipos, quais sejam, de ofício, por declaração e por homologação. Segundo Gomes (2021), o lançamento de ofício também é chamado de direto, é aquele efetuado pelas autoridades administrativas sem que haja participação do sujeito passivo, ou seja, não se faz necessário que mais dados sejam coletados, posto que as autoridades já possuem o cadastro de todos os que são precisos para que lance, ou elas podem agir por impulso oficial. Os exemplos mais comuns são o IPVA e o IPTU. Essa modalidade é executada por meio de arbitramento ou auto de infração.

O lançamento por declaração, de acordo com Janczeski (2019), também pode ser chamado de misto, e pauta-se na declaração do sujeito passivo ou terceiro. Nessa situação eles se dirigem até as autoridades e concedem informações pertinentes ao lançamento do crédito. Traz-se à baila que elas não representam o lançamento em si, posto que são dados segundo os quais o Fisco poderá efetuar o lançamento de verdade.

O lançamento por homologação, também chamado de autolançamento, é, para Janczeski (2019), aquele que ocorre por conta da antecipação do pagamento

por parte do devedor, sem que a autoridade precisasse se manifestar. Ele se configura como uma das características predominantes da tributação nacional, já que a maior parte dos tributos utiliza esta sistemática” (JANCZESKI, 2019, p. 94). Atualmente, o IPI, IR, Cofins, PIS, ITR, ICMS, ISS, entre outros, utilizam esse tipo de lançamento.

Segundo Gomes (2021), nos tributos que se baseiam nesse tipo de lançamento, a exemplo dos citados no parágrafo anterior, é a partir da prática da homologação e não do pagamento que o crédito de natureza tributária resta extinto, ou seja, é necessária uma ação das autoridades administrativas a fim de extingui-lo. Não é automático.

A extinção do crédito tributário está prevista no art. 156 do CTN e suas modalidades são o pagamento, a compensação, a transação, a remissão, a prescrição e a decadência, a conversão de depósito em renda, o pagamento antecipado e a homologação do lançamento, a consignação em pagamento, a decisão administrativa irreformável, a decisão judicial passada em julgado, a dação em pagamento em bens imóveis. Por meio dessas modalidades o crédito deixa de existir e o credor não pode mais exigí-lo do devedor (JANCZESKI, 2019).

Como foi possível observar, o crédito tributário, tal qual um ser vivo, nasce e morre. O seu nascimento pode se dar de muitas formas, mas partem da mesma premissa, o crédito precisa passar por um lançamento. Para terminar, também existem diversas formas, todas elas são previstas em lei e corroboradas pela doutrina e jurisprudência. Por isso, não há o que se falar em ilegalidade da forma de extinção do crédito tributário que será tratada a seguir, a saber, a transação tributária.

Observando atentamente o texto da lei nº 13.988/20 e de outras que já foram aqui descritas, vejamos que, segundo MacCormick (2016), no Estado de Direito existe um corpo normativo que funciona como arcabouço e regulação das relações da comunidade. Frisa-se, nesses moldes de Estado, que os detentores do poder precisam se ater estritamente àquelas normas para que cumpra com sua função, isto é, deve observar a ordem jurídica.

Para compreender os benefícios adquiridos pela sociedade que decide se organizar dessa maneira, é necessário começar pelo que lhes baseia: a segurança jurídica, que sorve sua “carga de normatividade e legitimação política diretamente do

princípio da dignidade humana, do regime constitucional de direitos fundamentais e da própria noção de justiça da ordem jurídica constitucional” (CRISTÓVAM, 2014, p. 277).

Com o cumprimento estrito dos ditames legais, há um aumento na confiança mútua entre governantes e governados. Dessa maneira, ambas as partes têm a possibilidade de predizer padrões de causa-consequência. Em um ambiente assim, o indivíduo tende a se sentir mais livre, pois não será pego de surpresa por desmandos dos governantes, bem como poderá cobrar atitudes deles, baseando-se na lei. Observe, que não se trata apenas de uma ordem das coisas e sim de um modo de vida pautado na segurança jurídica e no princípio da não surpresa.

O princípio da legalidade, por sua vez, teve sua gênese no Estado liberal, através do desenvolvimento de garantias do indivíduo em contraponto ao Estado abstencionista (MACHADO, 2016), ao passo que dentro do ordenamento brasileiro consegue-se percebê-lo na Constituição Federal do Brasil, em seu art. 5º, II.

O Estado de Direito incita uma realidade na qual os governantes se submetem à vontade do povo, ou deveria se submeter a qualquer pessoa cidadã, portanto, vê-se a ligação entre o princípio da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, posto que o gestor público não pode dispor do interesse público, a não ser que possua autorização do povo, por meio de seus representantes escolhidos. Dessa forma, a lei é meio de o povo se manifestar e permitir que os gestores públicos disponham do interesse ou de bens públicos sem que isso configure algo ilícito (CRISTÓVAM, 2014).

De tal modo que um gestor pode, por meio de determinação legal, dispor de algo entendido como interesse público, a exemplo da percepção de tributos. Nesse caso, seria possível a utilização da transação fiscal, que é devidamente prevista no Código Tributário Nacional, bem como em leis específicas.

A legalidade dentro do direito privado é diferente da do direito público. No primeiro, deve-se não contradizer a lei, no segundo há subordinação à lei. Quer dizer, os particulares podem fazer tudo o que a lei não proíbe, já a administração pública precisa seguir rigorosamente o que a lei preleciona, não podendo fazer nada que dela não derive (CRISTÓVAM, 2014).

Dentro da seara tributária, o princípio da legalidade é demonstrado no art. 150º, I da CF/88, bem com art. 97 do CTN. Ele advém do princípio democrático,

posto que os administrados apenas são obrigados a pagar as exações fiscais se elas decorrerem de lei. Daí vem a célebre expressão estadunidense, “*no taxation without representation*”<sup>11</sup>, que ratifica a ideia de que os representantes parlamentares precisam se reunir e permitir, com o poder que lhes foi dado pelos cidadãos, que aquele tributo seja instituído ou majorado (LOIS, 2017).

Conforme mencionado, o contribuinte tem a proteção da lei para se resguardar de tributações indevidas, pois não pode ficar à mercê da pura vontade da Administração. Importante, também é ressaltar que os Regime Jurídicos Administrativo e Tributário são regidos pela legalidade e que é importante percebê-la como uma aliada à busca da compatibilização da transação ao ordenamento jurídico vigente.

Nota-se que, grande parte das objeções aos métodos autocompositivos de resolução de conflitos em matéria tributária, advém de uma desvirtuação no entendimento da supremacia do interesse público e da indisponibilidade dos bens públicos.

Outra razão de desconfiança contra o instituto da transação é a de cunho constitucional (FERNANDES, 2014), portanto, cabe verificarmos o que vem dizendo o Supremo Tribunal Federal-STF sobre a matéria.

Uma decisão que precisamos analisar é pertencente à Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 3.462 (PA), cuja relatora foi a Ministra Cármen Lúcia. Se tratava de uma ação ajuizada contra uma lei paraense n 6.489/2002, que permitia que benefícios fiscais da remissão ou anistia pudessem ser concedidos mediante regulamentação do poder executivo (BRASIL, 2010).

A ADI foi julgada procedente, posto que a utilização desses institutos pelo chefe do executivo, no caso em comento o Governador do Estado, poderia promover a desoneração tributária como barganha a fim de obter vantagens contrárias ao interesse público. De acordo com a tripartição dos poderes, o arbítrio do Chefe do executivo tende a ser mitigado pelo legislativo, garantindo assim, que quem tenha todas as características elencadas em lei possa usufruir, legal, moral e impessoalmente, de benefícios tributários (BRASIL, 2010).

---

<sup>11</sup> Nenhuma tributação sem representação, em tradução livre.

Diante de tudo que foi tratado neste capítulo, podemos observar o que se segue. Quando um cidadão precisa compartilhar sua existência com outrem, no âmbito de uma comunidade, é possível que haja conflitos entre os particulares, e até mesmo entre os particulares e o próprio Estado. Por isso, foram surgindo várias maneiras de se resolver tais conflitos, sendo as principais a autotutela, autocomposição e heterocomposição.

Nesse diapasão, também pudemos analisar os ideais de constitucionalismo e comunidade política, a princípio de maneira geral, como geralmente é estudado nas academias, e, posteriormente, coadunando-os à realidade brasileira, que bebeu não só da fonte ocidental, como também oriental - precipuamente africana.

Considerando a pesquisa documental realizada, vislumbra-se, também, a incidência majoritária da jurisdição na tentativa de resolução das questões tributárias, com muitos gastos, para o Estado e contribuinte, porém, com pouca efetividade. Por conta disso, várias iniciativas legislativas, constitucionais e internacionais, objetivaram assegurar a resolução de querelas tributárias via autocomposição, porém tais recursos não são utilizados em seu pleno potencial.

Dessa forma, torna-se extremamente necessário, compreender que existe a possibilidade de autocomposição no contexto brasileiro, especialmente no que tange ao instituto da transação tributária, como estudaremos mais profundamente no último capítulo desse trabalho, que é permitida pelo Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), assentida pelo princípio da estrita legalidade tributária, reconhecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e pelo seu guardião, o Supremo Tribunal Federal.

### **3. GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O vocábulo Gestão Pública pode ter vários sentidos, entre eles o de Administração Pública ou adesão, por essa Administração, de técnicas de gestão utilizadas no mundo dos negócios privados. Por conta disso, a Gestão Pública ainda é uma disciplina em desenvolvimento, com uma base teórica bastante difusa. Ela pode se propor a estudar, por exemplo, a relação entre Estado e Sociedade ou os objetivos do Governo. Portanto, trata-se, concomitantemente, de uma disciplina que abarca a Administração Pública e o que pode ser feito em prol de seu melhoramento (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

A gestão privada tem a liberdade de expressar valores instrumentais, a Gestão Pública, por sua vez, precisa agir conforme o interesse público e, por isso, expressa, também, valores políticos e sociais. Por isso, quando se estuda Gestão Pública, é necessário que, concomitantemente, se faça uma análise do Estado (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Quando os colonizadores europeus chegaram ao Brasil e dividiram as terras em capitanias hereditárias, esses lotes foram entregues a doze donatários que tinham poderes absolutos sobre seus territórios e quem quer que estivesse neles. Nas suas mãos havia poderes de administração e jurisdição, tendo que responder, somente, a interesses da Coroa Portuguesa (ANANIAS, 2010).

Essa situação, inclusive, desaguou, no coronelismo, que teve seu período formal até a década de 1930, mas que sobrevive até hoje. Desde essa época, a relação entre a esfera pública e a privada gera influência pelos desmandos de quem detinha a autoridade socioeconômica sobre determinado território (ANANIAS, 2010).

Segundo Vilarinho (2020) o coronelismo teve seu fim há quase um século, mas os seus rastros ainda são visíveis na estrutura política brasileira, principalmente quando se trata dos detentores de alguma forma ou medida de poder.

Aos olhos do neoliberalismo, a crise econômica é uma crise estatal, por conta da inevitabilidade de que o Estado financie o déficit público e conseqüente embaraço à governabilidade. Posto que, o setor público agigantado, seria resultado de uma expansão dos gastos públicos, que ocorreu por conta de falhas nos mecanismos de controle da supremacia do interesse público em detrimento do privado. A agenda neoliberal implementou, então, uma reforma orientada para o mercado, visando reduzir o Estado e sua intervenção na economia. Isso reverberou diretamente na

gestão pública que começou a ser menos intervencionista (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

No fim do século XX, a América Latina sofreu com dois acontecimentos históricos: a crise política da década de 1970 e os ajustes estruturais de 1990. A primeira, trouxe consigo governos autoritários e ditatoriais, sendo assim, tais circunstâncias ensejaram graves violações aos direitos humanos, bem como desaguaram em uma crise socioeconômica advinda das mudanças estruturais da década de 1990. Também nesse período, erigiu-se uma última onda de ditaduras latino-americanas, que interveio em novas ideias e discussões constitucionalistas, com maior impacto maior no Chile e no Brasil (GARGARELLA, 2013).

A retomada democrática do Brasil foi desafiadora, tendo em vista ter que se apoiar em uma Constituição erigida em 1967, e emendada em 1969, ainda sob a égide do governo ditatorial, e que impunha muitas restrições à organização nacional, bem como às liberdades civis e políticas do povo. Diante disso, já em 1988 foi promulgada uma nova Constituição, que proibia a tortura, as restrições a liberdades civis, as condutas discriminatórias e estabeleceu o direito ao voto secreto e direto, promoveu a reestruturação da democracia eleitoral, elaborou a possibilidade de participação popular mediante plebiscitos e referendos, reorganizou o federalismo, com conseqüente aumento da autonomia municipal, determinou proteção para terras indígenas e inseriu um longo rol de direitos e garantias fundamentais (GARGARELLA, 2013).

Cumprir dizer que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um documento que estabeleceu um novo Estado brasileiro, conforme preceitos democráticos e republicanos. Portanto, a estrutura política define-se pelo poder, pela sua limitação desse poder - garantias de direito- e pela persecução de interesses estatais coadunados aos particulares. Desse modo, os ideais constitucionais ligam-se aos de liberdades com o fim de proteger os direitos e garantias contra as agruras do tempo e de quem está manejando o poder (SALGADO, 2017).

No pós-segunda guerra mundial, viu-se a criação de um Direito moldado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pactos sobre Direitos de 1966, a Carta da ONU etc., ou seja, vislumbrava-se uma realidade que fosse pautada na paz e nos

direitos humanos. Diante disso, nas Constituições democráticas foram além da formalidade, ensejaram um comando social que, ao passo que limitavam o Poder também o norteavam e o obrigavam. Nesse diapasão, os direitos fundamentais ganham um status intocável, apenas podendo ser modificados com o fito de sua ampliação (CENCI; MUNIZ, 2020).

Já fazem trinta e dois anos desde a promulgação da Carta Magna brasileira e, à época, foi um texto extremamente avançado e com um desenho institucional muito complexo. Além disso, foi fruto de um grande esforço de movimentos sociais pró-democráticos, bem como de articulações da elite política que queriam a queda da Ditadura Militar a partir de um novo contratualismo constitucional brasileiro (ALVARADO, 2018).

Naquele contexto, ansiava-se por um constitucionalismo que trouxesse o Brasil para os eixos democráticos prometidos em seu texto, que fora inclusive chamado de “Constituição Cidadã”, posto que, nesse país, geralmente as experiências constitucionais tinham máculas que levavam inclusive à ilegitimidade do processo. Elas seriam quase sempre dominadas por interesses da elite e pelo desinteresse na ratificação de sua força normativa (MOREIRA; PAULA, 2016).

A Constituição brasileira de 1988, então, agrega um projeto político, jurídico e social que, numa perspectiva democrática e republicana, dá a opção de escolha ao cidadão para que ele possa perseguir seus próprios projetos, sem prejuízo das liberdades de seus pares. Portanto, a Constituição precisa se certificar que os direitos fundamentais de qualquer um estejam sendo resguardados, indo além da mera representação ou vontade geral (SALGADO, 2017). A Carta Magna, então, foi um símbolo de êxitos sociais, por colocar políticas públicas relativas à Seguridade Social, houve, por exemplo, a criação do Sistema Único de Saúde-SUS, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (ANANIAS, 2010)

As ditaduras latino-americanas influenciaram o constitucionalismo dessa região que, por sua vez, interveio diretamente na Gestão Pública, por meio de programas de ajuste social, principalmente na década de 1980. Tais ajustes eram aplicados por meio de políticas monetárias de cortes de gastos públicos, inclusive de programas sociais (GARGARELLA, 2013).

A partir da década de 1970 as mudanças sobre os tipos de governo atingiram sobremaneira a estrutura do Estado, e as relações deste com a sociedade civil, com

um maior agravamento na era da Nova Gestão Pública, de cunho gerencialista e baseada no racionalismo econômico (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

O objetivo que específico a ser atingido neste capítulo é o de estudar a Gestão Pública à luz da teoria comunicativa de Habermas, para isso, analisaremos os modelos de gestão do estado, posteriormente será apresentada a relação entre a racionalidade comunicativa de Habermas e a gestão pública social e, por fim, será investigado o tratamento que o Estado oferta a seus contribuintes.

### **3.1 Modelos de Gestão do Estado**

Diante do que foi explanado anteriormente, insta-se que, na história ocidental, a cada ciclo de alguns séculos, existe uma transformação disruptiva, na qual a sociedade reestrutura seus valores, arranjos sociais e políticos, arte e instituições fundamentais (DRUCKER, 1993)

A mudança para a sociedade pós-capitalista começou logo depois da segunda guerra mundial e, diferentemente do que o nome sugere, não é uma sociedade anticapitalista, tampouco não capitalista, posto que as instituições do capitalismo perduraram e o mercado continua sendo o principal mecanismo de interação econômica, o que mudaram foram as estruturas sociais e econômicas. O recurso econômico básico não é mais o capital, trabalho ou recursos naturais, é o conhecimento, e a geração de valor se consubstancia na produtividade e inovação (DRUCKER, 1993) Dito isso, passemos para o objetivo principal deste item, entender o histórico da gestão pública brasileira.

A gestão pública é desempenhada pelo Estado, por meio de seus órgãos e agentes, e tende a se ocupar com os interesses da coletividade ao prestar os serviços públicos, respeitando o princípio da legalidade estrita (RIBCZUK E NASCIMENTO, 2015).

O bom gestor público se atém à boa Governança, à boa Governabilidade e a *Accountability*, com o objetivo de ensejar uma Gestão Social. Portanto, numa Gestão Pública eficiente, o cidadão, que é o titular dos bens e interesses públicos, deve estar próximo ao Estado e deixar à claras suas necessidades, de modo que a Administração as solucione o mais eficientemente possível, coadunando o interesse público aos direitos fundamentais (RIBCZUK E NASCIMENTO, 2015).

Os modelos de gestão são fatores de muita importância para a Administração Pública. De acordo com Bresser-Pereira (2000), existem três formas de gerir um Estado: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. A primeira, é uma forma de administração do Estado, mas não é realmente pública, já que não preza pela consecução do interesse público. Ela era comum aos Estados anteriores ao capitalismo industrial e a democracia. Nesse modelo de gestão, o patrimônio público e o privado confundem-se, nas mãos do príncipe, já em regimes democráticos, aparece sob o condão do clientelismo.

Nos primórdios do século XX, o Estado brasileiro era, primordialmente, oligárquico, com uma economia baseada na agricultura e uma sociedade pós-escravista (BRESSER-PEREIRA, 2001) E, até a década de 1930 vigorou, no Brasil, a gestão pública nos moldes patrimonialistas. Nesse padrão não havia uma nítida divisão entre a coisa pública e a coisa privada, gerando o fenômeno da confusão patrimonial entre o patrimônio público e privado e o do assenhoreamento de bens, móveis e imóveis públicos (SILVA, 2017).

O patrimonialismo é um termo cunhado por Weber, com raízes no absolutismo (1982), e nesse sistema, quem detinha o poder político, comandava os negócios públicos como seus próprios negócios. O Estado patrimonial florescia em estamentos sociais e era, na verdade, um aglomerado de cargos ofertados à aristocracia dos subordinados. Nessa toada, os funcionários faziam as vezes da antiga nobreza (FAORO, 2001).

Além disso, o funcionário patrimonial usava os poderes advindos da gestão pública de modo a favorecer os interesses privados. Aqueles eram escolhidos segundo o grau de confiança que detivessem do Administrador e não precisavam, necessariamente, ter capacidade ou aptidão para o cargo. Até por conta disso, não raramente, a gestão patrimonialista era um extrapolamento da família do gestor, corroborando a ideia do homem cordial (HOLANDA, 1995).

Especialmente no Brasil, tivemos a experiência do coronelismo. O coronel legal recebia esse título da Guarda Nacional e era escolhido pelo seu prestígio social e econômico. Já o coronel tradicional, poderia também ser legal, mas detinha, além do título, o poder político dentro dos limites territoriais que, hoje, coincidem com os de muitos municípios. O seu poder, na república, vinha de seu trabalho de preparação para as eleições. Nos territórios que dominavam, havia uma

compulsoriedade enevoadada sobre os votos de seus comandados, ou seja, o candidato apoiado pelo coronel era, conseqüentemente, o destinatário do voto dos comandados. Na prática havia o voto individual, mas não era livre, gerando uma falsa crença na legitimidade eleitoral republicana da época (FAORO, 2001).

O coronelismo brasileiro um fenômeno típico dos tempos da República Velha, que representava um poder paralelo ao poder do Estado republicano. O sistema dos coronéis guardou alguma semelhança com o caudilhismo da América colonizada pela Espanha, posto que os dois prosperaram na América colonizada pelos povos ibéricos, bem como, tinham um senhorio carismático e patriarcal, que mantinha uma estrutura de poder que lhe dava bastante destaque social (VILARINHO, 2020).

Dessa maneira, o coronelismo era o elemento de um sistema político complexo e altamente estruturado, que ia do coronel, um oligarca local, e chegava ao chefe do executivo federal, passando pelo governador do estado. Sua queda ocorreu, de forma simbólica, com o encarceramento de grandes coronéis baianos em 1930 e, definitivamente, em 1937, com o advento do Estado Novo (CARVALHO, 1997).

Montesquieu (2000) asseverou que o povo cairia em desgraça quando se juntasse àqueles que, de modo a esconderem sua própria corrupção, tentam corrompê-lo. Os governantes corruptos, fariam da ambição e grandeza do povo a fim de mantê-lo cego aos defeitos explícitos dos corruptores. Dessa maneira, a corrupção se alastraria do grupo de indivíduos imbuídos de poder para os cidadãos, fazendo com que eles se regozijassem com o dinheiro público, traindo e corrompendo os princípios da igualdade e frugalidade para manter o luxo patrocinado pelo erário. A situação descrita e prevista pelo autor, poderia piorar até o ponto que de o voto virasse uma espécie de mercadoria e fosse trocado por dinheiro. Dessa maneira, a virtude de uma nação democrática, pauta-se na liberdade média, posto que, o extremo da liberdade aproxima o povo do outro lado da moeda, ou seja, a servidão.

A questão do sufrágio, no período coronelista, é um tanto mais complexa que a simples corrupção moral do eleitorado, posto que, sim, havia aqueles que vendiam o seu voto, e até hoje o vendem, como se fossem meras mercadorias, mas existiam os indivíduos aos quais não era dada a escolha de se corromperem, ou não. Esse é

o caso do voto de cabresto, que era conseguido mediante pressão do coronel frente ao particular votante (VILARINHO, 2020).

Em todos os cenários elencados acima, o voto não era instrumento de liberdade política, e sim, um meio de a elite assegurar o seu poder e sua tutela sobre o povo. Sendo assim, o coronel tinha tão alto nível de dominação no território que lhe tinha sido entregue, que seus eleitores tinham com ele uma relação de clientela, podendo receber proteção e benesses, caso se sujeitassem aos desmandos daquele, ou podendo sofrer ataques violentos caso não se submetessem (VILARINHO, 2020).

Já a Administração burocrática é fundamentada “em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 15).

Em sequência à revolução francesa e o avanço da burguesia, surge o Estado liberal, para fazer frente a um Estado que tinha como modelo de gestão, o patrimonialismo. No Estado liberal, também conhecido como Estado de Direito, há uma forte tendência de limitar o poder estatal por meio da lei (BERTONCINI; PRESENTE, 2021).

Diante disso, para conseguir desbancar a confusão patrimonial reinante na época, a nível mundial, foi adotado o modelo burocrático. Nele, a estrutura do Estado era fragmentada e hierarquizada, e a atividade estatal, tendia a se dividir entre órgãos com funções específicas dentro da Administração (BERTONCINI; PRESENTE, 2021).

A reforma burocrática, que chegou ao Brasil a partir de 1930 como forma de combater o coronelismo endêmico, lançou as bases de uma administração profissional que buscava quebrar os paradigmas patrimonialistas. Contudo, Bresser-Pereira (2000) alerta que ela pode ter vindo para esse país de maneira intempestiva, já que não tinha muita conexão com o desenvolvimento tecnológico e socioeconômico que a nação experienciava.

Até a década de trinta a questão social não era uma pauta de extrema relevância em um país oligárquico e patrimonialista como o Brasil. Um bom exemplo, mesmo que confeccionado durante a ditadura, foi a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, que, ao passo que protegia os trabalhadores urbanos, deixava

descobertos os trabalhadores rurais, que só foram abarcados com o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. (ANANIAS, 2010).

O modelo burocrático é um corolário do processo civilizatório e tem três fundamentos principais: organização, poder e controle. A burocracia é um processo de racionalização da divisão do trabalho e do Estado. Ela se configura, também, como fator de perpetuação da dominação social e da natureza. Além disso, a burocracia é um mecanismo de controle objetivo, ou intersubjetivo, já que é encontrada nas organizações produtivas e nas estatais. Neste último aspecto, vislumbra-se até mesmo o processo de alienação, quando o sujeito inserido no sistema, internaliza a burocracia como modo de pensar e agir frente à organização e ao Estado (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

A burocracia foi um modelo de gestão que procurou suplantar a vertente patrimonialista, cindindo a esfera pública e a esfera privada, de modo a promover o progresso organizacional brasileiro e, diferentemente, do que é acreditado atualmente, os moldes burocráticos foram erigidos para trazer eficiência e modernidade à Administração e não para atabalhoar o setor público. O principal objetivo da burocracia, era, enfim, trazer a eficiência da gestão privada para o âmbito público. Isso não quer dizer que os fins das duas gestões é o mesmo, até porque o fim último da gestão pública é o interesse público e o da privada é o lucro, mas a seara instrumental poderia ser bastante assemelhada (MATTIA, SILVA, 2016).

A reforma burocrática brasileira teve início em 1936, no Estado Novo, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, um órgão responsável por reformular a Administração Pública. Ela foi imposta de cima para baixo, sem corresponder aos anseios sociopolíticos vigentes e se aproximando do antigo patrimonialismo, sob a forma clientelista (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Já em 1938 foi organizado o Departamento da Administração do Serviço Público - DASP, a fim de pôr termo ao patrimonialismo, trazendo consigo, novas regras de admissão de pessoal, por meio de concursos obrigatórios e segundo um sistema meritocrático. Mesmo não surtindo o efeito desejado à época, nas décadas seguintes fomentou-se políticas de profissionalização do serviço público, exemplo disso é a Constituição de 1988 que trouxe em seu bojo os princípios da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da obrigatoriedade de concurso público<sup>12</sup> (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

No Estado de direito espera-se que não haja intervenção estatal econômica. Nesse contexto, o Estado tem a função de assegurar o livre funcionamento do mercado, funcionando com um modo de ação de Estado mínimo. Esse modelo funcionou mais ou menos bem, até o colapso do mercado na década de 1930, que foi um sintoma de que o mercado não seria tão eficaz para tratar de sua própria autorregulação. Nessa toada, o Estado liberal precisou ser revisado para lidar com a nova realidade (BERTONCINI; PRESENTE, 2021).

Uma das soluções encontradas foi o advento do Estado Social, que também pode ser denominado de Estado socialdemocrata ou de Estado de Providência. Esse novo modelo de Estado, se ocupava também da proteção e garantia a direitos sociais para os cidadãos, bem como o desenvolvimento econômico da nação. Mesmo com a mudança do tipo de Estado, frisa-se que o modelo de gestão, a saber, o burocrático, permaneceu sendo utilizado, até mesmo, porque as funções do Estado aumentaram e ficaram muito mais complexas que dentro do contexto liberal (BERTONCINI; PRESENTE, 2021).

A Administração pública societal surgiu nos anos de 1960, por conta da cultura mobilizatória brasileira. Depois do golpe de 1964, as mobilizações voltaram nos anos 1970, recrudescidas pelo aparecimento das Comunidades Eclesiais de Base-CEB's. Essas comunidades foram influenciadas pela teologia da libertação, baseavam-se na educação popular e foram verdadeiros campos de criação de lideranças populares e participação, aumentando, assim, o nível de demandas coletivas. Concomitantemente, se formaram, também, centros populares de militância política que, nos anos de 1980, tornaram-se organizações não governamentais. O campo movimentalista, bastante heterogêneo, colocou em contradição o protagonismo do Estado no processo de gestão pública e que o que era público, não era, necessariamente, estatal (PAULA, 2005).

---

<sup>12</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988)

A reforma desenvolvimentista de 1967 caracterizou-se pela descentralização da Administração Pública, principalmente em autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Uma nova crise, agora de cunho fiscal, atingiu o mundo, a partir da década de 1970. Foi uma crise que produziu mudanças históricas e socioeconômicas profundas. A economia mundial, nesse período, passou da expansão à estagflação – situação de inflação e estagnação concomitantes. Dessa crise, surgiram críticas contundentes ao Estado de bem-estar sociais, bem como a outras teorias semelhantes, que semeavam a figura do Estado ativo e cuidador. Diante desse panorama, voltaram a aparecer ideais de um Estado mínimo, a exemplo dos valores neoliberais (BEDIN; NIELSSON, 2013).

Já na década de 1980 iniciou-se a reforma gerencial, puxada, precipuamente, por membros da OCDE e, em 1990, o movimento se estendeu para Estados Unidos, Brasil, Chile e México. A primeira onda dessa reforma, teve um caráter de ajuste econômico estrutural, de modo a controlar os resquícios da crise de 1970, já a segunda onda, tinha objetivos mais realistas e institucional. Esse novo modelo de administração, portanto, veio para gerenciar crises e conferir modernização à gestão estatal (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Esse movimento começou no Reino Unido, com a Primeira-Ministra Margareth Thatcher, trazendo à baila princípios vitorianos de trabalho, esforço, excelência etc. Paralelamente, nos Estados Unidos, Ronald Reagan aprimorava o ideal do sonho americano de progresso e excelência. Nos dois casos, ambos os líderes foram forjados em tanques de pensamento neoliberais, por conta disso os seus tipos de gerencialismo ligam-se diretamente a uma gestão pública voltada para o empreendedorismo (PAULA, 2005).

A partir da década de 1980 houve uma grave crise entre governabilidade e credibilidade na América Latina que ensejou a vinda do movimento gerencialista para o Brasil em 1990. O país, além do mencionado, passava por uma crise do desenvolvimentismo e tentava empreender fuga do patrimonialismo e autoritarismo (PAULA, 2005).

Nessa toada, a reforma gerencial, surgida em consequência do governo de Fernando Henrique Cardoso e de sua escolha de Bresser-Pereira como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE, teve início em 1995. O

ministro, tinha a ideia para os novos moldes da Administração Pública e criou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e apresentou a proposta de Emenda à Constituição (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Para Bresser-Pereira (2000) a estratégia gerencial tratava-se de uma gestão em busca da qualidade total, principalmente na esfera federal. O próprio autor fala que não é a passagem de um Estado produtor para o regulador, por se tratar de uma linguagem orientada pela ideologia neoliberal, e sim de um Estado produtor para um Estado gerencial.

A partir da segunda metade do século XIX, com o advento da potência do café, até a década de 1980, com o advento da crise estatal, houve uma considerável modernização do Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2001). Desde a década de 1980 houve, então, conforme mencionado, uma insatisfação com o modelo de Administração vigente e buscou-se um padrão modernizado e mais eficiente de prestar os serviços públicos, nos moldes da Nova Gestão Pública, *New Public Management- NPM*, com o intuito de aproximar o gerenciamento público dos parâmetros utilizados no âmbito privado, com princípios de mercado, inclusive (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Na seara movimentalista, surgiu, então, um projeto político que buscou aumentar a participação de sujeitos sociais na estruturação de uma agenda política, a fim de criar políticas que majorassem o controle que a sociedade detinha sobre as ações estatais. Partindo de uma explicitação das experiências de participação, os cidadãos se tornariam proativos quanto ao exercício do poder de criação e efetivação de políticas públicas voltadas aos seus anseios reais, evitando, assim, a implementação hierárquico-vertical de políticas desvinculadas das necessidades sociais (PAULA, 2005).

A gestão social teve um crescente na década de noventa, depois do esgotamento das teorias tradicionais. Em tal contexto, surgiram, no Brasil, alguns centros de pesquisa relacionados ao tema (CANÇADO et al 2011). Essa temática, segundo Tenório (1998) recrudescer na década de 1990, por conta da relevância aumentada de questões sociais em matéria de políticas públicas. A discussão do tema é geralmente embasada nas seguintes sequências lineares: Estado-sociedade e capital-trabalho. Contudo, a pesquisa se daria com a inversão dos termos, isto é, sociedade-Estado e Trabalho-capital. Ao mudar a sequência a ser estudada, o autor

não espera que haja uma mudança significativa em aspectos sócio-políticos e econômicos, mas que coloca em voga o principal ator dessas relações, que seria o sujeito cidadão. Dessa forma o cidadão se torna um elemento-base para a orientação do Estado e do Capital, no que atine às demandas cidadãs.

A gestão social é aquela que prioriza a criação de uma gestão que observa as demandas sociais, inclusive sobre assuntos de cultura e participação. Esse modelo de gestão reveste-se de um agir político deliberativo, no qual o cidadão, enquanto sujeito de direitos e obrigações, trabalhador e consumidor, decide seu próprio destino (PAULA,2005).

Contudo, considerando que o conceito de gestão social é recente, ele ainda não se solidificou, já que suas muitas influências, a exemplo da assistência social, da administração pública, do terceiro setor, e ainda sobre responsabilização socioambiental, além de trazer à tona a necessidade de implantação de uma gestão democrática, participativa, deliberativa, dialógica na feitura de políticas governamentais e a sua prática têm sido evidenciadas antes mesmo de sua efetiva definição (GUERRA; TEODÓSIO, 2012).

Considerando a apresentação do histórico da gestão pública brasileira, torna-se imperativo, entender como a racionalidade comunicativa de Habermas se liga à gestão pública, especialmente a gestão pública social, que é focada em uma maior participação emancipatória dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Essa relação será esmiuçada a seguir.

### **3.2 A racionalidade comunicativa de Habermas aplicada à gestão pública Social**

Jürgen Habermas, no ano de 1981, publicou sua obra Teoria do Agir Comunicativo, na qual se propõe a uma “reconstrução pragmático formal de um saber pré-teórico de regras detidas por sujeitos competentes em termos de fala e ação” (HABERMAS, 2012a, p. 9) que não podem ser consideradas fundamentalistas, pois, a seu ver, a reconstrução mencionada tem uma natureza hipotética e criticável.

Durante a explanação de sua teoria do agir comunicativo, Habermas é guiado por um dualismo metódico, que permite análises empíricas ou históricas e, também,

ênfatiza na “problemática da racionalidade da ação de sujeitos singulares como na racionalização da sociedade em geral” (HABERMAS, 2012a, p. 11).

Voltando algumas décadas, temos a obra de Thomas Kuhn “A estrutura das Revoluções Científicas” com sua primeira publicação em 1962. Já no prefácio, vê-se que o autor era, a priori, um pesquisador no campo das ciências naturais, mais especificamente física teórica, que depois passou para o estudo sobre a história da ciência.

Nesse diapasão, escreveu o ensaio em comento, com o fito de romper com as concepções ultrapassadas das ciências que já não atendiam, a seu ver, as exigências do estudo histórico. Na obra, verifica-se a existência do ciclo de instauração de um novo paradigma, composto pelas seguintes etapas: fase pré-paradigmática, ciência normal, crise, revolução e nova ciência normal.

Nessa toada, cumpre dizer que Habermas (2012a) compreende que o conhecimento, excepcional faculdade humana, é o que possibilita a dualidade da natureza dos desafios colocados aos seres humanos, no contexto natural e no contexto social.

Para o autor, “a ciência é a reunião de fatos, teorias e metodologias reunidos nos textos atuais, então os cientistas são humanos que, com ou sem sucesso, empenharam-se em contribuir com um ou outro elemento para essa constelação específica” (KUHN, 1998, p. 20). Dessa forma, a cada nova revolução científica, definida como momento de alto desenvolvimento das ciências que culmina na alteração de compromissos profissionais dos estudiosos e na desintegração da tradição referente às ciências normais, a comunidade de cientistas era constrangida a preterir a teoria científica previamente aceita, posto que a ciência não se desenvolve por acumulação (KUHN, 1998).

Havendo um grande desenvolvimento em determinada ciência, que resulte em uma nova teoria, é bastante raro ser o caso de uma simples adição à base já aprendida. Para que seja aplicada, é necessário que haja um embate entre a nova e velha teoria, bem como mudanças nos procedimentos e concepções antigas. É um verdadeiro rompimento qualitativo e quantitativo (KUHN, 1998).

As ciências normais possuem uma forte relação com a noção de paradigma de Kuhn, posto que a primeira se baseia na vigência do segundo. O paradigma, apesar de ter muitas acepções possíveis, é, basicamente, um padrão aceito,

temporariamente, na resolução de problemas relevantes para a comunidade de pesquisadores das ciências normais. Esta, por sua vez, não objetiva inovação e sim, a resolução de quebra-cabeças, bem como a aplanção de arestas em um círculo diminuto de áreas de investigação já abarcadas pelo paradigma (KUHN, 1998).

Mesmo depois de estabelecida a ciência normal e o paradigma, pode haver, segundo Kuhn (1998), um acúmulo de descobertas que gerem um rompimento da velha teoria com a nova, mas esse não é o único modo de reestruturar ou desintegrar um paradigma. Caso um determinado conhecimento, já afiado e utilizado, fracassa ao conceber respostas acertadas às questões relevantes para a comunidade, surge o que se chama de crise, isto é, a insatisfação com o paradigma anterior que leva à busca por novas regras.

Anomalias surgem, habitualmente, no âmago das ciências normais, sendo aparadas durante o processo. Não são todas as anomalias que geram crises capazes de derrubar um paradigma vigente, até porque, cientistas normais, dificilmente se apegam a discrepâncias pouco importantes, ao contrário, eles prezam pelo modelo já padronizado e aceito. Para que uma anomalia seja digna de aprofundamento, primeiro ela precisa ser mais do que um enigma da ciência normal, também existe a possibilidade de ela ser tão relevante, que passe a ser o objeto de pesquisa principal da disciplina ou mesmo, é possível que várias pequenas partes do paradigma sejam atacadas, até chegar ao ponto de ele não mais ser reconhecido como padrão para o grupo, teria uma forma de monstro (KUHN, 1998).

Como resposta à crise, de acordo com a história da ciência, observa-se a edificação de algumas alternativas que possam tomar o lugar do paradigma fracassado anterior. A crise em si gera um enfraquecimento das regras de solução dos quebra-cabeças aplicados nas ciências normais, o que propicia o crescimento de outro paradigma (KUHN, 1998).

Diante disso, Pickering afirma que grupos sociais diferentes compreendem o mundo de formas diversas, e agem nele, também de maneiras diversas. Ocorre que, no final das contas, coabitam um mundo só e isso precisa ser considerado. (PICKERING, 2016)

Indivíduos podem se comunicar como se houvesse mundos diferentes, porém as diferenças habitam neles mesmos, é dizer, são diferenças nas organizações

sociais e relações, mas não no mundo não humano habitado por nós (PICKERING, 2016).

A primeira vez que a temática sobre mundos diferentes apareceu nos campos da história e da filosofia foi com a obra “A estrutura das revoluções científicas” de Thomas Kuhn, na qual o autor considerou os diferentes paradigmas como diferentes mundos habitados pelos cientistas e que isso deveria ser levado a sério (PICKERING, 2016)

Habitualmente, toma-se o idioma representacional como um modo de pensar sobre a ciência, como uma representação da natureza. Esse pensamento é o que torna não aceitável a ideia de que existem diferentes mundos, pois, a representação tem delimitações muito bem definidas e isso evoca uma natureza também muito bem definida. Nesse caso a representação é verdadeira ou é falsa para a natureza, é uma situação de ser ou não ser, não existe um meio termo. Puxa-se um exemplo da física, o mundo é feito de quarks ou os físicos erraram? Vê-se, portanto, que não sobrevive a ideia de mundos diferentes na história da ciência, sendo assim, uma ilusão (PICKERING, 2016).

Observa-se que, mesmo que a natureza não seja algo muito bem delimitado, a nitidez de seus contornos vem da cultura e não da natureza em si, o que nos guia, novamente, para o construcionismo social e o relativismo cultural. Daí surge a insuficiência do idioma representacional e a necessidade de um idioma performativo, a fim de tratar sobre prática, performance e agência (PICKERING, 2016).

Cientistas são indivíduos vivos que agem em um mundo que também é vivo, o movimento é recíproco, a saber, pessoas agem no mundo e o mundo age nas pessoas, essa é a forma que a ciência conhece o mundo: a dança da agência. Nessa dança, todos os pares são imprevisíveis e emergentemente transformados (PICKERING, 2016).

O mundo, considerando todos os seus elementos, quais sejam seres humanos, seres não humanos e todo o resto, é apenas uma sorte de entidades performativas se movimentando no que já vimos como dança da agência. Quanto aos mundos diferentes, a necessidade de algo único e exclusivo, ativada pelo idioma representacional, é solapada pelo idioma performativo. No sistema representacional, o conhecimento era somente verdadeiro ou falso, já no

performativo, esse maniqueísmo não é estritamente necessário. A dança da agência pode mudar o resultado na emergência do desenvolvimento (PICKERING, 2016).

Vejamos a velha e a nova física, partindo de 1970 os cientistas verificaram a existência das duas vertentes da física. Se fosse seguido o modelo de paradigmas de Kuhn e a utilização do idioma representacional, haveria a necessidade de admitir dois paradigmas, portanto, dois mundos e duas ontologias diferentes. Isso ensejaria diferentes descrições de mundo, da natureza, bem como um deles, ou os dois, teria que estar, necessariamente, errado (PICKERING, 2016). Dessa maneira, os quebra-cabeças que se unem à tese dos diferentes mundos no idioma representacional são neutralizados, sendo possível, entretanto, no idioma performativo, levar a sério a problemática dos mundos diferentes. (PICKERING, 2016)

A teoria do agir comunicativo, por sua vez, propõe que o conhecimento da realidade se dá por intermédio do dualismo entre o caminho empírico, caro às ciências naturais e a estrada simbólica, consagrada pela perspectiva performativa. Essas duas vias são importantes para a teoria, por conta de a humanidade ter dois panos de fundos primordiais, quais sejam o mundo natural e o mundo social (HABERMAS, 2012a).

Um dos principais expoentes do positivismo jurídico é Kelsen, com sua Teoria Pura do Direito (1999). O Direito, para o autor, é a ordem normativa da conduta humana e uma ordem coativa. Ainda na obra, vemos que norma é algo que deve ser ou acontecer, e que pressupõe um dever-ser aos indivíduos. Quando a conduta prescrita pela ordem social não se relaciona com uma norma que descreve a conduta oposta, pode ser executada a sanção, tendo em vista que a omissão é um pressuposto da ação coercitiva. Vejamos:

Uma outra característica comum às ordens sociais a que chamamos Direito é que elas são ordens coativas, no sentido de que reagem contra as situações consideradas indesejáveis, por serem socialmente perniciosas [...]. Quer isto dizer que elas dão a um determinado indivíduo poder ou competência para aplicar a outro indivíduo um ato coativo como sanção. (KELSEN, 1999. P. 23)

Em Kelsen (1999) observamos, portanto, que as normas jurídicas possuem coercibilidade. Nesse ínterim, diferenciamos nitidamente o ordenamento jurídico de outros ordenamentos sociais. Outro ponto importante a salientar na obra, é que nela,

a validade advém da própria produção normativa e do comportamento comissivo dos sujeitos subordinados a fim de evitarem sanções.

A ordem jurídica, para Kelsen (1999) é dinâmica, escalonada, renovável e autocriativa. Nessa toada, o autor, ao diferenciar Direito Público e Direito Privado, assume que o primeiro condiciona relações jurídicas entre indivíduos pares e o segundo representa uma relação entre o Estado, que possui a autoridade pública de comando, e o súdito, sendo, portanto, um confronto entre o Direito e o Estado. Ainda para o autor, a ordem administrativa é uma faculdade do Estado que, por meio de uma norma individual, obriga o destinatário a uma conduta determinada. Já nas relações privadas, as normas individuais contratuais concernem a condutas e obrigações mútuas.

Já em Hart, no seu Conceito do Direito (1994) os imperativos de comportamento não respondem apenas às ameaças, posto que ordenar é diferente de dar uma ordem. Nesse diapasão, ele desenha dois modelos de normas. As primárias - normas de obrigação- e as secundárias -normas reconhecimento-, cuja compatibilização é pressuposto de validade das normas primárias.

Hart (1999), em sua teoria, disse que as normas possuem uma textura aberta e que admitiam uma utilização discricionária no processo decisório do julgador para que situações não cobertas pelo manto normativo pudessem ser abarcadas e ter uma resposta.

O Estado Moderno é uma sociedade complexa e diversificada, contudo, mesmo assim, as ordens dos funcionários estatais são dotadas de coercibilidade perante os indivíduos. Ocorre que, não é possível existir um Estado com um número gigantesco de funcionários para emitir comandos individualizados para cada um dos administrados, portanto, a necessidade de uma forma-padrão com a indicação de um tipo geral de conduta desejada ou proibida para um contingente geral de pessoas (HART, 1994).

Diante disso, para Habermas, o direito é uma categoria de mediação social entre facticidade e validade, portanto, não existe o direito em apartado de normas morais, pelo contrário, acredita na complementaridade de ambos, principalmente no que tange às relações humanas. Posto que, para além da relação jurídica existe uma relação ética, com pretensões de validade. Estando a legalidade, na esfera jurídica e a legitimidade, na esfera moral (HABERMAS,1997)

A primeira grande crítica de Dworkin (2012) a Hart é a sumária desconsideração da existência dos princípios, posto que eles são ferramentas valiosas para evitar a discricionariedade exacerbada do magistrado. Ademais, critica veementemente o posicionamento hartiano no que tange aos casos difíceis, apesar de concordar que tal modelo de regras do tudo-ou-nada pode ser utilizado nos casos fáceis (DWORKIN, 2013).

Segundo Alexy (2010), princípios são mandados de otimização e, por essa natureza, competem um com os outros, contudo, se não são escolhidos, não são destruídos, eles permanecem vivos esperando pela sua utilização em outro caso concreto diverso. Princípios devem ser otimizados, ou realizados na medida do possível, dadas as restrições empíricas e normativas.

Na sua Teoria dos Direitos Fundamentais (2010), Alexy nos fala sobre os deveres do tratamento igual e do tratamento desigual. Seguindo uma ideia de Justiça, sempre deverá existir uma razão para o tratamento de casos a serem julgados, quer para a igualdade, quer para a diferenciação. Deve-se, portanto, haver critérios objetivos e não arbitrários que ofereçam uma razão suficiente para qualquer diferenciação. Dessa maneira, não havendo razões suficientes é estabelecido um óbice ao tratamento diferenciado.

De início, os direitos fundamentais eram de natureza negativa, ou seja, o Estado deveria se abster de intervir na esfera privada do indivíduo. Depois, em contraposição, surgiram direitos fundamentais positivos, que incentivavam, e até obrigavam, o Estado a algumas prestações, a exemplo dos direitos à assistência social e à educação (ALEXY, 2010).

Diante da dúvida sobre a colocação ou não dos direitos à prestação no rol de direitos fundamentais, o autor pede para observamos a matéria sob a lente de um ideia-guia: “direitos fundamentais são posições que são tão importantes que a decisão sobre garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar simples<sup>13</sup>” (ALEXY, 2010, p. 446).

---

<sup>13</sup> Importante salientar que quando o autor fala sobre a ideia-guia ele refere-se à Constituição Alemã, tanto que na obra ele nos fala que “aqui se trata dos direitos fundamentais da Constituição alemã [...] por isso pode-se dizer que os direitos fundamentais da Constituição alemã são posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão importantes que a decisão sobre garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar simples”. (ALEXY, 2010, págs. 446 e 447).

Assim como a de Alexy, a teoria dos direitos fundamentais de Dworkin funcionou com um revide às limitações que o positivismo possuía para explicar e interpretar os direitos fundamentais. Contudo, seu posicionamento é um pouco diferente. Ele coloca no judiciário a principal responsabilidade para discutir a respeito da questão dos princípios (LEMOS, 2015).

No entendimento de Dworkin (2014), princípios são normas que, diferentemente das regras, não seguem o modelo do tudo- ou- nada, pelo contrário, definem direitos a serem avaliados a partir do seu peso em um determinado caso. Nesse quesito, a teoria da integridade<sup>14</sup> de Dworkin norteia a avaliação de qual princípio deve ser utilizado quando da fundamentação de uma decisão. Importante frisar que Dworkin trabalha com a não obrigatoriedade da utilização de um princípio sempre que uma situação em particular acontece. Por isso, a escolha dos princípios que participarão do processo decisório baseia-se numa razoável dimensão de peso ou importância.

Para Dworkin (2014), os princípios funcionam como norteadores da decisão e são utilizados conforme o peso que lhes é empregado. Para saber qual sua importância, lhes são colocados os limites através da Teoria da Integridade, a partir do estudo da figura do Juiz Hércules<sup>15</sup>, bem como do romance em cadeia<sup>16</sup>.

Vemos, dessa forma que estudar os princípios integrantes do Regime Jurídico Administrativo é importante para conseguirmos aquilo que Dworkin (2011), na sua obra *Justiça para ouriços*, chama de unidade de valor. Vejamos:

---

<sup>14</sup> Dworkin descreveu dois tipos de integridade: a) Na legislação: “restringe aquilo que nossos legisladores e outros partícipes de criação do direito podem fazer corretamente ao expandir ou alterar nossas normas públicas” (DWORKIN, 2014, p. 260) e b) Na deliberação judicial: “ela quer que “nossos juízes tratem nosso atual sistema de normas públicas como se este expressasse e respeitasse um conjunto coerente de princípios e com esse fim, que interpretasse essas normas de modo a descobrir normas implícitas entre e sob as normas explícitas” (DWORKIN, 2014, p. 260). Sobre a integridade aplicada ao judiciário há a necessidade de que os juízes identifiquem direitos e deveres iguais, a partir da premissa de que todos foram criados pela comunidade, dessa forma concebendo uma ideia coerente de justiça e equidade. O direito como integridade se foca no presente, no agora, só se volta para o passado na medida em que seu enfoque contemporâneo assim decida.

<sup>15</sup> Um juiz imaginário, que entende o direito como integridade. (DWORKIN, 2014)

<sup>16</sup> “Ronald Dworkin fez uma analogia entre o processo adotado para o uso de precedência e o processo de escrever um romance em cadeia. Romance em cadeia é um livro escrito por vários autores diferentes, no qual cada autor deve dar continuidade à história escrita por aquele que o precedeu. Na analogia de Dworkin, assim como a qualidade criativa do autor é medida pela forma com ele que constrói em cima de algo preexistente” (DORF, 2007, p. 118).

Esse livro defende uma grande e antiga tese filosófica: a unidade do valor. O seu título remete para uma frase de um antigo poeta grego, Arquíloco, tornada célebre por Isaiah Berlin. A raposa sabe muitas coisas, mas o ouriço sabe uma coisa muito importante, o valor é uma coisa muito importante. A verdade sobre viver bem e ser bom e acerca daquilo que é excelente é não só coerente, como também assume um caráter de apoio mútuo (DWORKIN, 2011, p. 1-2)

Como bem nos assegura Lois (2017), pode-se dizer que a administração pública, no tocante ao interesse público, tem por prerrogativa ratificar a supremacia desse ante o interesse privado. Neste contexto, fica evidente que se faz necessária a ligação do interesse público ao ordenamento brasileiro, a fim de que aquele possa, ser realizado à luz desse, respeitando os seus preceitos.

O interesse público, assim como o próprio conceito de interesse público, são noções visitadas que podem ser beneficiadas pela ideia de unidade de valor de Dworkin, ainda mais frente ao crescimento das prerrogativas dos administrados perante a administração pública. Essa tem cada vez mais atribuições e responsabilidades, por conta do Estado Democrático de Direito (MACHADO, 2016). O autor afirma, ainda, que ganha particular relevância o controle dos atos da Administração, bem como de seu agigantamento. Portanto, no Estado Democrático de Direito, ganha lastro o controle partido dos *checks and balances*. Sobre esse termo, vejamos:

São instrumentos de equilíbrio recíproco entre os poderes –Legislativo, Executivo e Judiciário – dos Estados democráticos. Esses poderes são, como diz o art. 2º da CF, independentes e harmônicos entre si. Ou seja, cada qual é autônomo, relativamente aos outros dois, em tudo o que seja de sua competência constitucional. (FARHAT, 1996)

Devido à dificuldade em combater as lides em matéria tributária, por conta da ineficiente resolução adequada dos conflitos, o princípio da supremacia do interesse público necessita de uma providencial releitura à luz da unidade de valor.

Não se defende aqui que se volte para um estado de coisas no qual a coletividade seja esquecida em detrimento de alguns poucos indivíduos, e sim que se revise aquilo considerado como carência. Devem ser reestruturadas as prioridades em termos de coletividade e interesses particulares fundamentais.

Convive-se com o paradigma de que a supremacia é um axioma, contudo ao se procurar a fundamentação jurídica disso, a teoria não se sustenta, posto que:

[...]a única forma de aceitação da validade desse fundamento axiomático da prevalência abstrata e apriorística do interesse público seria a existência de uma norma constitucional expressa. Mas isso não ocorre na atual ordem constitucional, pois uma norma com este conteúdo traria um elevadíssimo déficit de coerência lógica e concordância interna ao sistema constitucional, sobretudo na relação com o princípio da dignidade humana e a teoria dos direitos fundamentais. Porém, é certo que, se expressamente normatizado na Constituição, não seria necessário recorrer à retórica axiomática (CRISTÓVAM, 2015, p. 129).

Dessa maneira, a validade do privilégio do princípio em voga não pode ser aceita arbitrariamente, como se fosse verdade universal e incondicional. Se assim fosse, tudo o que remete a direitos e garantias fundamentais perderia importância diante do coletivo, quer ele seja algo bom ou ruim.

Segundo Cristovam (2015), é preciso ir mais além. O princípio jurídico da supremacia do interesse público não pode ser garantido *prima facie*, posto que não deve haver um princípio que, em absolutamente todos os casos, seja considerado preponderante sobre os outros. Portanto, isso configura um dos fatores que impedem a ideia da supremacia em questão, simplesmente é constitucionalmente impossível diante dos direitos e garantias fundamentais. Por todas essas razões:

[...] essa concepção de regra abstrata de prevalência absoluta é totalmente inconciliável, do ponto de vista normativo e axiológico, com o modelo de Estado constitucional de direito, marcado por uma teoria forte dos direitos fundamentais e pela centralidade do princípio da dignidade humana. (CRISTÓVAM, 2015, p. 158)

No entendimento de Luño (2012), com o surgimento dos direitos fundamentais, houve grande modificação do modelo de Estado, formando o que se conhece por Estado Constitucional, no qual os aspectos normativos prevalecem, é dizer, os direitos e garantias fundamentais ganham força e demandam respeito por parte da aplicação dos princípios, sem nenhum ter poder ser absoluto.

No tocante à indisponibilidade de bens e interesse públicos, sabe-se que ela tem por fundamento a “[...] sua titularidade: os bens públicos não pertencem ao administrador, e sim ao povo. Nessa linha, como corolário do direito de propriedade, somente o proprietário, de seu patrimônio, poderá dispor” (MACHADO, 2016, p. 29).

Outro fundamento, é o princípio republicano, que é aquele que protege a forma de governo republicana (CRISTÓVAM, 2014). Sendo assim, mesmo que a supremacia do interesse público traga, ainda que desenfreadamente, um grande

poder à administração pública, o da indisponibilidade dos bens públicos serve como um contrapeso, isto é, uma espécie de controle.

O agente público, de acordo com o artigo 37, da CF, serve como uma espécie de preposto estatal que deve agir conforme a lei. Disso depreende-se que o agente deve gerir, em nome da coletividade aquilo, que está sob sua responsabilidade, mas que, estando sem dolo, fraude, e seguindo os ditames legais<sup>17</sup> estabelecidos pode transigir, inclusive, em matéria tributária.

Portanto, mesmo que os bens e interesses públicos sejam, *a priori*, indisponíveis, a situação muda ao colocar essa premissa ao lado do princípio da legalidade. Mais uma vez a unidade valor se mostra viável e coerente.

No contexto acima e da gestão social, é interessante apreender a influência da teoria habermasiana do agir comunicativo. Habermas, ao estudar e tentar resolver os problemas propostos por Adorno, Horkheimer e chegou à conclusão de que tais autores não conseguiram transpor o desafio por se colocarem numa razão restrita (PINTO, 1995).

A acepção de racionalidade que é assumida pela teoria do agir comunicativo se relaciona, primordialmente, com as maneiras de se adquirir e utilizar o conhecimento por parte de sujeitos que se utilizem da competência comunicativa. Dessa forma, a racionalidade comunicativa em Habermas se baseia em uma bipartição entre o agir comunicativo e o agir instrumental, que configura uma terceira ramificação que prioriza o agir comunicativo (HABERMAS, 2012a)

Segundo Vizeu (2003), a razão na teoria de Habermas, reparte-se em dois campos principais: a ação racional instrumental e a comunicativa. A primeira, seria o agir de um ator influenciado por uma racionalidade de ação teleológica com o fito de alcançar a máxima eficiência, já a segunda é aquela em que, no mínimo, dois atores

---

<sup>17</sup> Art. 171, CTN A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Art. 172, CTN A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

I - à situação econômica do sujeito passivo;

II - ao erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;

III - à diminuta importância do crédito tributário;

IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

com competência linguísticas e aparato argumentativo válido, capazes de embasar proposições e enunciados da ação comunicativa.

Em Habermas (2012a), a razão comunicativa é a conexão entre uma razão teórica e uma razão prática. Nele, a linguagem serve de ferramenta para que os homens possam exercer suas relações intersubjetiva.

Nas situações em que prevalece a racionalidade instrumental, têm-se, prioritariamente, uma ação estratégica e monolítica. Já quando o sistema é influenciado pela racionalidade comunicativa, têm-se o diálogo e nessa racionalidade comunicativa, observa-se que a legitimidade argumentativa é angariada pela observância das aspirações de validade; neste tipo de ação, ocorre uma orientação pautada no diálogo, na reciprocidade e na construção mútua dos objetivos a serem logrados (VIZEU, 2003).

No presente trabalho, usamos a razão comunicativa de Habermas como pano de fundo. Posto que:

Os conceitos fundamentais do agir social e a metodologia da compreensão de ações sociais mantêm um nexos entre si. Diferentes modelos de ação pressupõem, cada qual, relações diversas do ator com o mundo, e essas referências de mundo são constitutivas, não apenas de aspectos da racionalidade do agir, mas também da racionalidade dessas ações por um intérprete (p. ex. um intérprete advindo das ciências sociais). Pois como uma concepção formal de mundo o ator vê-se imerso em suposições de traços comuns que, a partir da perspectiva do próprio ator, apontam para além do círculo dos imediatamente envolvidos e reivindicam validade para um intérprete proveniente de fora (HABERMAS, 2019 a, p. 196).

O conceito de racionalidade comunicativa, segundo Habermas (2019a), precisa ser estudado seguindo alguns parâmetros. O primeiro é observar o entendimento linguístico, ou seja, um acordo comum desejado pelos atores, que seja motivado pela razão e que seja mensurado por pretensões de validade que admitam críticas. Tais pretensões, quais sejam, a verdade proposicional, correção normativa e veracidade objetiva, são facetas de um mesmo saber externalizado. Ainda sobre a aceção da racionalidade comunicativa, vemos que se relaciona a uma racionalidade discursiva, bem como, a uma descentralização de uma compreensão de mundo, por um viés comunicativo (HABERMAS, 2019 a). Portanto, o conceito de agir comunicativo:

Refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações. O conceito central de interpretação refere-se, em primeira linha à negociação de definições situacionais passíveis de consenso.” HABERMAS, 2019 a, p. 66).

A racionalidade, de opiniões e de ações, advém do campo da filosofia, posto que, o principal objeto de estudo da filosofia é a razão. Considerando que a afirmativa anterior está correta, e que a filosofia pós-metafísica e pós-hegeliana ainda busca por um conceito de racionalidade, Habermas (2019a) se pergunta, como será que a sociologia poderia se portar quanto à problemática da racionalidade.

Segundo o autor mencionado acima, a sociologia é, dentro das ciências sociais, a que mais se combina à problemática da racionalidade, por seu objeto de estudo e por seu histórico. Diferentemente de outras ciências que se ocupam de sistemas parciais da sociedade, como a ciência política, antropologia cultural e a economia, a sociologia cuida de problemas gerais. Ela tem como tema as transformações da integração social e se ocupa, principalmente, da formação de sistemas sociais modernos em detrimento dos sistemas sociais tradicionais (HABERMAS, 2012a).

Diferentemente dos teóricos da primeira geração da Escola de Frankfurt, a exemplo de Adorno e Horkheimer, que seguiam linhas extremamente pessimistas, Habermas tinha uma ideia mais otimista quanto à razão, crendo que a humanidade poderia ser livre e efetivamente participante. Para o autor, a sociedade moderna possuiria grande capacidade de emancipação (PINTO, 1995).

Habermas (2019a, p. 138) nos apresenta uma prévia do que seria o mundo da vida. De acordo com a obra, tal mundo seria constituído de “convicções subjacentes mais ou menos difusas e sempre isentas de problemas”. Em Habermas (2019b), o autor aprofunda o conceito de mundo da vida, que é complementar ao agir comunicativo, constituindo:

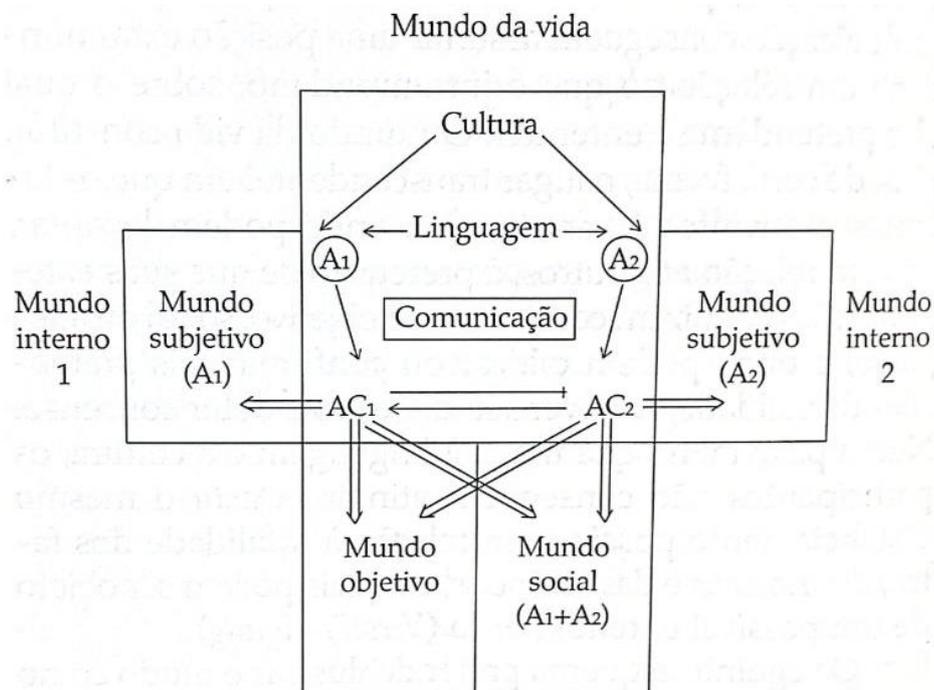
o lugar transcendental em que os falantes e os ouvintes se encontram; onde podem levantar uns em relação aos outros, a pretensão de que suas exteriorizações condizem com o mundo objetivo, social ou subjetivo; e onde podem criticar ou confirmar tais pretensões de validade, resolver seu dissenso e obter consenso.

O mundo da vida é o pano de fundo, onde os indivíduos de uma comunidade de comunicação vislumbram os limites entre o mundo objetivo e seu próprio mundo social compartilhado com a coletividade. O mundo da vida se opõe ao dissenso, ao contrário, ele serve como propulsor dos processos de entendimento, tendo em vista que é um conjunto de crenças, valores e tradições comuns aos indivíduos de uma mesma comunidade, que não possuem nenhum tipo de problematização (HABERMAS, 2019b).

Percebemos que a comunicação, no mundo da vida, não é mais problematizada, ou por já ter sido problematizada anteriormente e já ter conseguido um consenso entre os falantes, ou por já ter se reestruturado de maneira não problemática. Dessa forma, tanto os falantes, quanto os ouvintes, conseguem se comunicar de forma clara e inteligível, no mundo social, subjetivo e objetivo (HABERMAS, 2019b).

Observemos a figura a seguir, que busca esquematizar a relação dos atores com os mundos objetivo, subjetivo e social, dentro do mundo da vida.

**Figura nº 08: Relações dos atos comunicativos com o mundo**



As setas com linha dupla indicam as relações com o mundo, criadas pelos atores (A) mediante exteriorizações (AC).

Fonte: HABERMAS, 2012b, p. 232

Dessa forma, o agir comunicativo, possui dois aspectos: o teleológico e o comunicativo. O primeiro, diz respeito à consecução de um fim, ou seja, chegar a um objetivo. Já o segundo, trata da interpretação e da obtenção de um acordo, pois os falantes devem chegar a um acordo. Por conta dessas duas vertentes, no agir comunicativo, os participantes tentam atingir seus planos de forma consensual, partindo de uma definição comum da situação e, se for preciso uma negociação das definições comuns, para atingir um estado não problemático de coisas, vislumbra-se o acordo como um fim (HABERMAS, 2019b).

Nesse sentido, o sucesso do agir comunicativo é um agir orientado pelo entendimento, portanto, é necessário que os falantes e ouvintes ajam, de comum acordo, a fim de evitar o risco do fracasso do entendimento e o risco do malogro do plano de ação. Para o autor, os participantes nunca conseguirão alcançar seus objetivos, dentro do agir comunicativo, se não agirem com um mínimo de entendimento e consensualidade (HABERMAS, 2019b).

Habermas (1997) assevera existir um embate entre facticidade e validade nos sistemas de direitos, por conta da dualidade da validade jurídica. Nisso, a acepção de direito subjetivo torna-se o cerne do que se compreende, hodiernamente como direito. Conforme isso, têm-se duas conclusões precípuas, a de que os direitos subjetivos estruturam limites para um sujeito agir conforme sua livre vontade de maneira justificada e que, todas as pessoas possuidoras de direitos, naturais ou jurídicas, possuem liberdades de ação iguais.

O direito não existe apenas para suprir as demandas de uma sociedade complexa, ao contrário, precisa considerar as dificuldades de uma integração social em desenvolvimento por meio da ação comunicativa dos sujeitos. Veja-se, na modernidade retira-se das pessoas o peso de agir conforme normas morais e transfere essa responsabilidade para as leis, nisso é garantido o equilíbrio entre as liberdades de ação. Nesse sentido, a validade das leis advém do processo legislativo sustentado pela soberania do povo (HABERMAS, 1997).

Observa-se que, uma coisa se conecta à outra, e, em última instância, o povo consegue entender a legitimidade como corolário da legalidade porque seus próprios direitos de autonomia política foram respeitados primeiro, bem como porque o processo de criação de leis se legitima a partir do entendimento que os cidadãos possuem sobre suas regras de convivência. Diante da situação apresentada, o

direito deve se coadunar à força socialmente integradora da ação comunicativa intersubjetiva (HABERMAS, 1997). Portanto:

Processos de entendimento visam a um comum acordo que satisfaça as condições de um assentimento racionalmente motivado quanto ao conteúdo de uma exteriorização. Um comum acordo almejado por via comunicativa tem um fundamento racional, pois nenhuma das partes por impô-lo [...] os atos de entendimento unem os planos de ação de diferentes participantes (planos cuja estrutura é teleológica) e integram ações individuais, tornando-as a um todo interacional. (HABERMAS, 2019a, p. 497 e 499)

A utilização da teoria da Ação Comunicativa (TAC) no ambiente organizacional, geralmente, é entendida como uma crítica à gestão e organização puramente burocráticas, para que sejam postas opções que se coadunem melhor à racionalidade comunicativa (VIZEU, 2003). Portanto, no pano de fundo da gestão social influenciada pela racionalidade comunicativa, os sujeitos dialógicos que propõem suas demandas e possibilidades não o devem fazer de maneira invasiva, impositiva ou monolítica, e sim através de um acordo logrado por meio da comunicação argumentativa (TENÓRIO, 1998).

Dos direitos infere-se a colaboração dos sujeitos, e que haja o reconhecimento mútuo de seus direitos e deveres. Esse reconhecimento, inclusive, serve para que seja instaurada uma ordem jurídica válida. Nota-se que, em um estado natural, não há compreensão da reciprocidade nas relações sociais, é dizer, a liberdade do agir apoia-se somente em óbices fáticos, faltando, nessa situação, a perspectiva social do “nós”. (HABERMAS, 1997).

Um sistema de direitos que justaponha autonomia privada e autonomia pública dos cidadãos, obrigatoriamente deve pressupor direitos fundamentais de regulação de convivência. Portanto, vislumbra-se que o arbítrio de atores sociais que agem partindo do entendimento é talhado a partir da coerção de leis que diminuem os espaços decisoriais do indivíduo. Consequência disso é que os direitos fundamentais agem na garantia e compatibilização de liberdades subjetivas individuais (HABERMAS, 1997).

A reciprocidade e confiança, enquanto pretensões de validade, são pressupostos do agir comunicativo. É necessário que se busque pela gestão social no sentido de estruturar circunstâncias que fomentem tais pressupostos, ainda para o autor, no que tange à gestão pública, é mais fácil atingir as pretensões de validade partindo de um processo decisório participativo atrelado à cidadania deliberativa, a

fim de que a sociedade participe, coletiva e individualmente, do processo político por meio de sistemas dialógicos, isto é, comunicativos (VIZEU, 2003).

Dessa forma, no pano de fundo da gestão influenciada pela racionalidade comunicativa, os sujeitos dialógicos que propõem suas demandas e possibilidades não o devem fazer de maneira invasiva, impositiva ou monolítica, e sim através de um acordo pautado na comunicação argumentativa (TENÓRIO, 1998).

Portanto, vê-se que a autonomia pública e a autonomia privada vêm de uma raiz comum, ou seja, são originárias. Frente a isso, o princípio do discurso, informa que as normas encontram sua validade no entendimento dos atores, a fim de que a liberdade comunicativa seja igualitária entre todos. Dessa forma, é necessária uma mudança de perspectivas para que os sujeitos possam aplicar sua autonomia ao serem autores dos direitos que desejam obedecer (HABERMAS, 1997).

Através dos tempos a relação entre autoridade e liberdade ocupa espaço no campo da pesquisa, do mesmo modo que as relações intersubjetivas que daí surgem (SMULLEN, 2003). Quanto a isso são elencadas as relações entre particulares e as relações entre particulares e a administração pública, entretanto, frisa-se que elas possuem diferenças fundamentais entre si. A primeira conta com a característica da horizontalidade entre as partes e a segunda se baseia em aspectos de verticalidade (MACHADO, 2016). O autor deixa evidente que esse caráter vertical se materializa por conta de a Administração ter como objetivo a proteção do interesse público, fazendo com que tenha algumas prerrogativas em detrimento dos particulares, inclusive contando com poderes de direcionar políticas públicas para fins determinados.

Importante frisar que, mesmo que a gestão pública seja fulcrada no interesse social, as técnicas utilizadas para sua consecução são dinâmicas e respondem à política, ao governo, bem como à cultura e economia. Destarte, um Estado Democrático de Direito é um forte relativizador da estrutura da Gestão Pública, tendo em vista que nesse contexto, previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988, deve-se coadunar a supremacia e indisponibilidade do interesse e de bens públicos, com o respeito aos Direitos Fundamentais (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

O Estado, no começo do século XXI, por conta de algumas situações pontuais, a exemplo do neoliberalismo, tecnologia, globalização, etc. passou por alguns ajustes em suas funções, passando de um papel de Gestão Pública

Imperativa e paternalista para uma gestão Pública mais ligada ao consenso, relação e comunicação (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

No Estado Democrático de Direito, o gestor deve responder aos princípios administrativos do art. 37 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), portanto vê-se que é mister que se cruze a democracia participativa e a eficiência na gestão pública, de modo que os cidadãos sintam que o sistema seja eficiente no cumprimento de suas demandas, a ponto de valer a pena cercear certas liberdades pelo bem comum (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

Segundo Habermas (1997), o direito subjetivo corresponde às delimitações de vontade individual. O direito moderno, também traz outra característica interessante: os indivíduos não possuem mais encargo de seguir as normas morais, posto que esse peso é transferido para as leis, que possuem legitimidade mediante um processo legislativo advindo da soberania do povo.

Desse modo, a legitimidade do Estado é condicionada pela participação popular, de forma que o poder decisório seja removido para a sociedade com o fito de alcançar uma gestão pública mais eficaz, acabando com a burocracia e trazendo à baila uma maior aproximação entre o cidadão e o Estado. Isto é, a gestão eficaz firma-se na consecução dos objetivos acordados com o cidadão (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

No Estado Democrático de Direito, o paradigma da supremacia do interesse público, bem como a definição de interesse público, está sendo reanalisada, posto que a tal superioridade, que restou intacta por duzentos anos, conforme o crescimento das discussões sobre prerrogativas de controle da Administração por meios judiciários, juntamente à uma Administração com cada vez mais atribuições de fornecimento de demanda (MACHADO, 2016).

A supremacia do interesse público não é mais algo tão intocável como outrora, já que existem indícios de sua mitigação. Sob essa ótica, ganha particular relevância o controle dos atos da Administração, pelos *checks and balances*, por exemplo, posto que seu tamanho se agigantou graças às pretensões do Estado Democrático de Direito (NASCIMENTO, RIBCZUK, 2015).

Para entender a importância da flexibilização do interesse público na gestão social, observa-se que dentro da Administração gerencialista há um discurso relativo ao interesse público, no qual os interesses privados tentam exercer poder

indiscriminado sobre a coisa pública e tornar a coisa privada refém de um entendimento consumista de desenvolvimento. Esse processo de dominação e alienação é justamente o que não acontece na gestão social influenciada pela flexibilização do interesse público. Ela, ao ser encarada como uma prática de discurso com mecanismos comunicativos retroalimentados aptos a influenciar políticas estatais, mune-se de ferramentas participativas que fomentam o debate da participação. (FERREIRA et al, 2016).

No caso de haver uma ordem vigente na sociedade, cultivada através do fulcro da democracia, e que só ocorre com respeito à dignidade do ser humano, bem como de seus direitos fundamentais, é seu dever balancear os interesses do indivíduo com os direitos coletivos. Isso cria observância sobre necessidades individuais, ao passo que percebe o indivíduo como portador de prerrogativas, também. Assim, o Estado abstém-se de zelar, autoritariamente, por um interesse público único (CRISTÓVAM, 2015).

A prática gerencialista, se combinaria a uma razão instrumental e a uma ação estratégica, já a social se acoplaria a uma razão e a uma ação comunicativas, sendo antitéticas entre si. Dessa forma a Gestão social se firma como um projeto político que caracteriza o estado como democrático e receptivo (TENÓRIO, 1998).

A esfera pública habermasiana pode ser utilizada como referência em regimes democráticos, principalmente quando se trata dos conflitos sociais gerados pelas modificações culturais advindas do capitalismo, posto que a esfera pública burguesa teria surgido no século XVIII. Nesse diapasão, a sociedade civil, que antes vivia num confinamento doméstico, passou a se apossar do espaço público para pressionar o Estado. (CANÇADO et al, 2010)

Por conta disso, ao se analisar a esfera pública habermasiana, é possível conceber aproximações entre ela e a gestão pública social, e, até mesmo, utilizar aquela como fundamento dessa, considerando que “dentro de uma esfera pública são necessários espaços onde de fato a sociedade civil possa manifestar sua opinião e que seja transformada em decisão política por meio de uma ação coletiva” (CANÇADO et al, 2010, p. 622).

Quando da crise de legitimidade da Administração pública gerencial, a participação popular, por meio da Sociedade Civil, tornou-se corolário de uma reviravolta de gestão. Frente a uma Administração que utilizava o público para seus

desiduosos interesses, tornou-se um mister a criação de lugares públicos para práticas deliberativas de autocomposição, o que pedia novos arranjos institucionais, e desencadeou a criação de, por exemplo, conselhos deliberativos e orçamentos participativos. (FERREIRA et al 2016).

O difícil, ainda para Ferreira et al (2016), é tornar fático o mundo da vida e que, para que isso ocorra, é necessário que a Administração se flexibilize, partindo de processos discursivos atrelados à sociedade civil. Ao se fazer isso, o autor compreende que a divisão entre gestão e cidadãos dá lugar a um processo democrático muito mais profundo, empoderado e vantajoso para todos.

Nesse sentido, a emancipação do povo é um corolário da gestão social, já que esta é fundamentada em uma cidadania deliberativa. O cidadão, portanto, ao compreender seu papel ativo na atividade deliberativa da decisão torna-se mais afeito a uma participação efetiva, e todos os atores sociais, sofrem um processo positivo de amadurecimento conjunto e comunitário (CANÇADO et al, 2010).

O processo de tomada de decisão coletiva, sem reprimendas ou ameaças de sanção desagua em uma comunidade indivíduos que se sentem respeitados e que têm suas vozes efetivamente ouvidas, respeitadas e postas em prática, o que, em outros modelos de gestão, jamais ocorreria (CANÇADO et al, 2010).

Esse item da pesquisa, buscou entender se seria possível a aproximação entre a racionalidade habermasiana e o modelo de gestão pública social, no que tange à resolução de conflitos. Conclui-se que, ambos podem ser utilizados como instrumentos para a consecução de uma discussão comunitária e para a tentativa de chegar ao consenso dentro da comunidade política. Frisa-se, porém, que, na pesquisa, não foram encontrados resultados que indicassem uma efetiva presença desse tipo de gestão e de racionalidade no Brasil.

Considerando as limitações indicadas no parágrafo anterior, salienta-se que, tanto a racionalidade de Habermas quanto os moldes da gestão social brasileira, podem ser instrumentos importantes para a independência e autonomia do indivíduo. Caso esse cenário fosse majoritário na realidade brasileira, poderia indicar uma maior força do cidadão na busca pela resolução de conflitos de maneira ativa.

### 3.3 Relação Estado-contribuinte

Acabamos de perpassar por modelos de gestão pública, e de aproximar a racionalidade comunicativa e a esfera pública habermasianas às ideias da gestão pública social. Para completar o entendimento de como o Estado deve se portar diante dos seus cidadãos, precipuamente no que à cobrança e pagamento de tributos, iremos agora, revisar a relação Estado-contribuinte.

Os cidadãos, com a finalidade de assegurarem e gozarem de seus bens, entregam uma parte deles para o Estado, que as denomina de suas rendas. Essa renda é estabelecida ao se fazer um comparativo entre as necessidades do Estado, imaginárias, e as necessidades dos cidadãos, reais. As carências do Estado, por serem movidas por paixões e fraquezas dos governantes, que podem inclusive confundi-las com as suas próprias, não devem ser motivo de retirada de uma porção dos administrados que lhes impeçam de manter suas necessidades não-ficcionais (MONTESQUIEU, 2000).

A porção retirada dos súditos deve ser determinada com sabedoria e prudência, além de, se pautar naquilo que o povo deve dar, ao invés de naquilo que ele pode dar. Mas caso sejam medidas pelo que ele pode dar, que sejam referentes ao que pode ser dado sempre (MONTESQUIEU, 2000).

Como vimos anteriormente, desde o século XX, o papel do Estado tem sido modificado, por pesadas alterações tecnológicas e econômicas. Dessa forma, um dos desafios atuais para a reestruturação adequada da relação Estado-contribuinte, é uma administração menos burocrática, descentralizada, mais eficiente e que promova a comunicação e aproximação entre Estado e cidadãos (HAHN, GRZYBOVSKI, 2006).

Em Estados, cujos cidadãos são livres, podem ser cobrados impostos sobre pessoas, terras ou mercadorias. Dentre todos, os mais fáceis de não serem notado pelos contribuintes são os últimos, pois são embutidos nos valores finais dos produtos e não exigidos formalmente. Ocorre que, eles são exigidos dos vendedores, mas esses não o pagam, apenas repassam ao consumidor final, por isso, o tributo, confunde-se com o preço da coisa, deixando o vendedor com a certeza de que não o pagou e o comprador sem senti-lo verdadeiramente. A esse evento, é dado o nome de ilusão (MONTESQUIEU, 2000).

O príncipe, dentro de um Estado que pretende preservar a ilusão face a seus contribuintes, precisa coadunar bem os valores da mercadoria com os valores dos tributos, a fim de que o preço final seja razoável e proporcional ao que está sendo adquirido pelo cidadão. Ocorre que, em alguns casos, o Estado pode ser o único provedor daquela mercadoria específica, monopolizando a comercialização do item. Nesse cenário a fraude é uma vantajosa opção, já que o povo não pode adquiri-las, licitamente, de outras formas e, caso opte por comprar diretamente do Estado, o preço final será, provavelmente, exorbitante (MONTESQUIEU, 2000).

A fraude apresentada ainda é lucrativa, mesmo que o Estado proceda ao confisco as mercadorias vendidas de maneira escusa, considerando que os produtos são, geralmente, baratíssimos e o que os encarecia era justamente a alta tributação (MONTESQUIEU, 2000).

Como o crime de sonegação não era dirimido pelo sequestro dos produtos, as sanções começaram a ser aplicadas de maneira desproporcional, e pessoas, que em outros tempos e searas não seriam jamais consideradas más, começaram a ser penalizadas como se tivessem cometido crimes muito mais gravosos. Tal situação vai completamente de encontro ao Estado e ao governo moderados, que, como já vimos, são imprescindíveis para a manutenção da liberdade e, até mesmo da democracia (MONTESQUIEU, 2000)

Então, para atender necessidades públicas, o Estado necessita de receitas para poder desempenhar suas atividades. Quando se trata de manter demandas sociais, o Estado precisa suprir com eficiência e agilidade ainda maiores, por isso é dado, aos entes federados, certa autonomia política, financeira e administrativa (HAHN, GRZYBOVSKI, 2006).

Um fato importante a ser considerado para a grandeza da tributação, é a natureza do governo, tanto que, os governos despóticos tendem a possuir uma carga tributária mais leve, para que o labor nas terras seja incentivado e para evitar descontentamento por conta de uma entrega por demais pesada, a um Estado que nada fornece. No Estado republicano, ao contrário, é possível majorar os tributos, posto que o cidadão teria uma crença de que, por fazer parte de um povo que exerce seu poder, o tributo estaria sendo pago para o próprio cidadão e não para um déspota. Já no que se refere às penas fiscais, observa-se que Estados que possuam um governo democrático, com um poder judiciário fortalecido tendem a

empregar sanções muito mais pesadas às infrações e crimes fiscais (MONTESQUIEU, 2020).

. Outro elemento que se relaciona com a grandeza dos tributos é a liberdade, quanto mais livres os súditos, geralmente dentro de Estados moderados, mais fortemente eles podem ser tributados. A liberdade também serve de parâmetro para o tipo de imposto mais adequado aos moldes governamentais. Os tributos por cabeça são mais adequados para os regimes de servidão, a saber, os despóticos, e aqueles que se relacionam com mercadorias são inerentes a regimes livres e moderados (MONTESQUIEU, 2020).

Nessa toada, quanto maior o espírito de liberdade de um Estado, mais as riquezas dos cidadãos estarão seguras e maior a oneração tributária. É inegável que a liberdade traz consigo benesses, mas o abuso da liberdade pode produzir mais mal do que bem. Sendo assim, governos moderados e, conseqüentemente, livres, abandonam sua natureza e passam a tributar os cidadãos de maneira excessiva, o que gera menor liberdade para o cidadão e, posteriormente, a servidão, que, por sua vez, pedirá a diminuição dos encargos (MONTESQUIEU, 2020).

O costume de cancelar tributos de certas províncias, veio do Oriente, mas quando foi posta em prática por monarquias europeias não teve tanto sucesso. Nos lugares da Europa ocidental em que foram implementadas, a desoneração de uma aldeia iria sobrecarregar as restantes, pois o príncipe não aceitaria receber a menor e o que foi isento de uma região seria prontamente redistribuído, enquanto dívida solidaria, perante todas as outras. Essa diferença, pode ser explicada pela falta de preparo do Estado para casos fortuitos, causando desespero na população. O povo, nesses casos, não sabe o que é pior, o tributo ou a isenção (MONTESQUIEU, 2020).

O Estado pode arrecadar os tributos de duas formas, direta ou indiretamente. A forma direta é a mais razoável. Com ela, o governante pode adequar o tempo de arrecadação de acordo com suas necessidades e a de seus súditos, além disso, reduz os custos dos pagamentos dos arrecadadores e salvaguarda o povo de lidar com a avareza daqueles, bem como aumenta a velocidade de ida do tributo ao Príncipe e sua volta ao povo. Por conta dos benefícios, quase sempre, nas nações republicanas, a arrecadação é feita de forma direta (MONTESQUIEU, 2020).

No Brasil, a representação social do tributo teve início em 1534 com a colonização portuguesa, que se apossou dos recursos e riquezas aqui encontrados e, ao formar as capitanias hereditárias, contratou profissionais para arrecadar tributos dos donatários, em nome da Fazenda Real. Dia após dia, os tributos cobrados eram aumentados, para que a colônia bancasse a metrópole, exemplos dessas exações era o quinto e os impostos alfandegários (HAHN, GRZYBOVSKI, 2006).

Com a libertação do Brasil, aos poucos, a tributação foi sendo limitada e fundamentada por lei, e, no atual Estado Democrático de Direito vigente, o contribuinte paga tributos, mas, em contrapartida, é mister do Estado empregá-lo para o bem comum. Contudo, a história de colonização e imoralidade na cobrança de tributos, custou ao brasileiro a sua confiança na boa atividade tributária estatal. Além disso, criou no imaginário popular, que quem consegue burlar o pagamento é esperto, gerando um nível cada vez maior de evasão fiscal, motivada por um instinto de autodefesa (HAHN, GRZYBOVSKI, 2006).

Para quem quer agir de forma diferente, existem três possíveis razões que implicam no cumprimento correto e lícito de obrigações tributárias principais e acessórias, quais sejam a intimidação ou dissuasão econômica, a psicologia social e a psicologia fiscal. O primeiro fator se baseia na teoria de que os contribuintes obedecem às exações fiscais por medo de serem punidos caso não o façam. O segundo remete aos fatores sociais que possuem influência na vida e na motivação do contribuinte. Já o terceiro, assevera que uma conduta cooperativa entre Administração e contribuinte, motiva por aspectos morais e éticos, podem exercer influência no comportamento do contribuinte frente o fisco (VITALIS, 2019).

Os modelos da psicologia fiscal se delineiam a partir dos de dissuasão econômica e de psicologia social, e se debruçam fortemente sobre a problemática do pagamento de tributos. Isso acontece, por conta de considerar que a o pagamento correto de tributos, repousa em três pilares fundamentais: a mentalidade tributária, os sentimentos da tensão tributária e códigos morais tributários (EVANS; MCKERCHAR, 2009)

Dessa forma, quanto mais um contribuinte sente-se positivo em relação ao pagamento das exações, maior será o nível de cooperação com a autoridade tributária, enquanto ignorância fiscal e um nível desarrazoado de punições surtem

efeito negativo para a atitude do contribuinte. Sobre esse último fato, importa dizer que, em grupo de baixo nível socioeconômico, as sanções tendem a ser menos efetivas que apelos à consciência, já em níveis socioeconômicos superiores, opera-se o contrário, a punição surte maior efeito do que apelos à consciência do contribuinte. Além disso, percebeu-se que, para contribuintes com baixos níveis morais, o apelo aos seu senso de moralidade, tende a não ter efeito algum (EVANS; MCKERCHAR, 2009)

Percebeu-se, também, que a confiança em um sistema legal ou governo, bem como um senso de orgulho pela nação, medidas políticas democráticas, confiança na legitimidade de instituições políticas, além da presença de baixos níveis de corrupção e de burocracia, trazem consequências positivas para a moral tributária, e, subseqüentemente, para o correto cumprimento de obrigações tributárias principais e instrumentais (MCKERCHAR, 2009)

Considerando o supradito, torna-se muito importante trazer os contornos de um princípio que, mesmo que não tenha ainda fincado suas raízes totalmente no Brasil, já está ganhando algum espaço: o princípio da confiança. Nascido na Alemanha, em meados da década de 1950, e é resultando do elemento subjetivo do princípio da segurança jurídica. No contexto inglês, o princípio da confiança legítima foi levado a um viés mais processual, garantindo que o cidadão pudesse participar ativamente do processo decisório da Administração (MARTINS, 2020).

Luhman (2000), afirma que a confiança jamais foi um tópico muito discutido nos estudos sociológicos clássicos. Para o autor, confiança é uma solução específica para problemas trazidos pelo risco. A confiança incondicional é comum dentro de ambientes familiares e, até mesmo, em sociedades de menor complexidade, contudo, não é possível, alcançar tal nível de confiança, automaticamente, em sociedades supercomplexas baseadas na divisão do trabalho.

Por isso, na atual conjuntura, a confiança precisa ser reconstruída a partir de instituições sociais especiais, podendo começar, por exemplo, com redes de contato entre amigos, relações entre empregador e trabalhador. E mesmo que esse seja um bom início, é necessário muito esforço, de todas as partes envolvidas, para também reconstruir a solidariedade (LUHMAN, 2000).

Diante disso, percebe-se que, para que o cidadão contribuinte, cumpra com todas suas obrigações fiscais, é necessário, primeiramente, que ele não se sinta

enganado, ou seja, o Estado precisa tratá-lo com moralidade e utilizar seu poder punitivo de maneira razoável (VITALIS, 2019).

Ademais, a comunicação entre Estado e contribuinte, precisa ser encorajada, pelo próprio Estado, dessa maneira, o pagador de tributos, sente que há uma racionalidade inerente a atividade fiscal, e que esse dinheiro serve à um propósito democrático (VITALIS, 2019).

Neste capítulo buscamos entender melhor como funciona a gestão pública no Estado democrático de direito. Observamos que, não há mais espaço para uma gestão burocrática e engessada, muito menos para uma gestão patrimonialista e individualista, antes de tudo, o povo clama por um modelo de gestão pública que emancipe seus cidadãos e coloque-os na linha de frente do processo de tomada de decisões.

Um modelo de gestão pública que compreende e respeita esses anseios populares é o da gestão social a qual procuramos embasar por meio do conceito de esfera pública em Habermas, tendo em vista os aspectos comuns a ambos que foram demonstrados durante no texto.

A gestão pública participativa que possui um grande potencial de libertação da vontade geral do povo frente à Administração, já tem focos de utilização prática, a exemplo de conselhos gestores e do orçamento participativo, mas existe ainda um grande campo de possibilidades e cabe ao Estado, junto ao povo que lhe rendeu poder, trazer visibilidade e voz à comunidade política.

## **4. O DIÁLOGO NA APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL BRASILEIRO**

Nesse capítulo final, cumpriremos o objeto específico de analisar se existe diálogo entre gestor público e contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal.

Diante disso seguiremos o seguinte itinerário, primeiramente, será destrinchado o instituto da transação tributária, com base na Lei 13.988/ 2020. Em sequência, iremos averiguar a forma mais comum de transação no Brasil que é a modalidade por adesão.

Depois será apresentada a base normativa da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal-CCAF, desde a Lei 9.469/1997: que trata da autorização para que possam ser realizados ou transações para prevenção ou terminação de litígios, até mesmo os de natureza judicial, passando pelo Ato Regimental nº 05/ 2007, que a criou, até o Decreto 10.608 de 25 de janeiro de 2021, que prevê a CCAF na estrutura da Advocacia-Geral da União<sup>18</sup>.

E, seguida, serão analisados os números da transação tributária federal, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no ano de 2020.

E, por fim, da análise dos itens anteriores, iremos averiguar a existência, ou não, de diálogo entre o gestor público e o contribuinte nas transações tributárias federais.

### **4.1 A transação tributária no âmbito federal brasileiro**

Transação tributária é um meio de extinguir créditos tributários por meio de concessões mútuas entre os transatores. Diante disso, em 2017, a própria

---

<sup>18</sup> “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. § 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. § 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei” (BRASIL, 1988).

Advocacia-Geral da União, lançou um manual de negociação baseado no método Harvard (EAGU, 2017).

Na obra da AGU, é falado que a diferença entre a negociação e a conciliação é que o conciliador é um terceiro imparcial que facilita a busca e a chegada a um acordo, já a negociação é um método de resolução de conflitos mais direto, posto que as partes dialogam diretamente entre si, ou por meio de representantes, mas sem presença de uma outra pessoa. Nas duas hipóteses, segundo o manual, a transação pode ser utilizada como técnica de resolução da controvérsia (EAGU, 2017).

A transação tributária, portanto, é modalidade de extinção de crédito tributário prevista no rol taxativo do art. 156, o CTN, mais precisamente no inciso IX, bem como no art. 171 do mesmo diploma. De acordo com esse último dispositivo, para que seja permitida a efetivação de atividade transacional, pelos municípios, estados e união, é preciso que seja respeitado o princípio da legalidade.

Esse instituto se origina do direito privado e daí se translada para o direito público. Dessa forma, importa estudar suas origens civilistas, mais especificamente, contratualistas (FERNANDES, 2014), conforme a inteligência do capítulo XIX do Código Civil, Lei nº 10.406/2002, que versa inteiramente sobre a transação.

No artigo 841 e seguintes observa-se que a transação civil é a terminação de um litígio mediante concessões mútuas dos interessados, e que pode abranger direitos patrimoniais privados transacionáveis. Além disso, ela deve ser feita por meio de escritura pública, instrumento particular ou homologação em juízo, a depender das condições e direitos abarcados. Além disso, a transação não é forma de transferência de direitos, tampouco pode aproveitar ou prejudicar terceiros. Em caso de evicção do objeto da transação, o evicto poderá pedir perdas e danos e, se, depois da transação aperfeiçoada, um dos transigentes angariar novo direito sobre a coisa, a transação não poderá inibi-lo. Adicionalmente, na transação é permitida a pena convencional e se alguma de suas cláusulas for nula, será nula a transação (BRASIL, 2002).

Apesar de no Código Civil de 1916, Lei nº 3.071/1916, haver o entendimento de que a transação era uma simples extinção de obrigações, hoje em dia, vislumbra-se uma nova concepção desse instituto, qual seja a possibilidade de prevenir ou extinguir litígios, podendo inclusive, instituir novas obrigações. Considerando tal

situação existem três requisitos para que a transação ocorra, a saber, o conflito, o propósito de terminar o conflito e concessões mútuas (FERNANDES, 2014).

O primeiro requisito, isto é, o conflito, prescinde de judicialização. Por isso a transação pode ser do tipo terminativa, quando existe um processo judicial em curso, escritura pública ou homologação judicial, ou do tipo preventiva, quando não há um processo judicial tramitando (FERNANDES, 2014).

O segundo requisito mencionado é a substância principal da transação, posto que se não existe uma vontade de extinguir o conflito, não há que se falar em transação, em adição, por possuir natureza contratual, é necessário que exista manifesta vontade das partes, não podendo haver vícios de consentimento<sup>19</sup>. Diante disso, o Código Civil de 2002, afirma que o dolo, a coação ou o erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa são causas de anulação da transação<sup>20</sup>, bem como, é causa de anulabilidade da transação, se ela for relativa a um conflito objeto de sentença transitada em julgado, caso qualquer dos transatores não esteja devidamente ciente sobre ela, ou se a ela não tivessem direito<sup>21</sup> (FERNANDES, 2014) (BRASIL, 2002)

Como terceiro elemento, temos as concessões mútuas, ou seja, cada um dos transatores precisa ceder um pouco, e de maneira recíproca, assim o acordo poderá ser selado. Caso só uma das partes faça concessões, o instituto correto não será a transação e sim a renúncia ou o reconhecimento de direito. (FERNANDES, 2014)

---

<sup>19</sup> Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio.

Art. 139. O erro é substancial quando:

I - interessa à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração, ou a alguma das qualidades a ele essenciais;

II - concerne à identidade ou à qualidade essencial da pessoa a quem se refira a declaração de vontade, desde que tenha influído nesta de modo relevante;

III - sendo de direito e não implicando recusa à aplicação da lei, for o motivo único ou principal do negócio jurídico (BRASIL, 2002).

<sup>20</sup> Art. 849. A transação só se anula por dolo, coação, ou erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa.

Parágrafo único. A transação não se anula por erro de direito a respeito das questões que foram objeto de controvérsia entre as partes (BRASIL, 2002).

<sup>21</sup> Art. 850. É nula a transação a respeito do litígio decidido por sentença passada em julgado, se dela não tinha ciência algum dos transatores, ou quando, por título posteriormente descoberto, se verificar que nenhum deles tinha direito sobre o objeto da transação (BRASIL, 2002).

De acordo com Assunção (2011), como é necessária uma previsão legal, a transação é muito pouco difundida dentro do país, há alguns exemplos de legislações municipais e estaduais, contudo não é regra.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2018, p. 181), receita pública é “a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos público [...]”. O autor também pontua que, mesmo se assemelhando ao conceito de ingresso, a receita pública dele se diferencia, posto que do ingresso faz parte o dinheiro que precisará ser, posteriormente, restituído.

Existem algumas classificações para a receita pública, uma das mais utilizadas é a que as separa em originárias e derivadas. Sendo as originárias “as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais” (TORRES, 2018, págs. 181-182). E as “derivadas são as provenientes da economia privada, representadas pelo tributo, pelos ingressos parafiscais e pelas multas (TORRES, 2018, p. 182).

Dessa forma, os ingressos tributários são um tipo de receita pública derivada, e mais, eles são os mais importantes e advêm, diretamente, da economia dos cidadãos (TORRES, 2018, p. 182).

Considerando os aspectos iniciais apresentados sobre a transação e receita pública, é importante compreender se esse método de extinção de tributos têm a natureza de renúncia de Receitas, ou não.

A renúncia de Receita, também conhecida como gasto tributário se são ardis financeiros, a exemplo da “isenção fiscal, redução da base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeitos de imposto de renda, etc. que produzem os mesmos resultados econômicos de uma despesa” (TORRES, 2018, p. 191).

Diante disso, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, aduz que:

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições [...]**

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (BRASIL, 2000)

Da leitura desse dispositivo legal, infere-se que a renúncia fiscal implica em estimar o impacto orçamentário dessa atividade, partindo da premissa de que o resto da Sociedade não deve sofrer por conta do benefício concedido. Como demonstramos no capítulo anterior, Montesquieu (2000) já alertava sobre as consequências que a concessão de isenções poderia gerar em Estados de pouca liberdade.

Por isso, e sabendo que o gasto tributário surte os mesmos efeitos de uma despesa pública, é preciso cuidado redobrado para que não haja sofrimento duplo dos outros cidadãos. O primeiro sofrimento seria o fato de eles não terem sido recebido o favor fiscal e, o segundo, seria eles pagarem a conta deixada pelos que foram beneficiados.

Ainda existe certa discussão sobre a natureza da transação tributária, a saber, se seria ou não, um gasto tributário, já que o Estado precisa oferecer concessões recíprocas, junto com o contribuinte. Porém, a leitura do art. 14º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dirime muitas das dúvidas existentes, vejamos:

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, 2001).

Seguindo uma interpretação literal do dispositivo acima, observa-se que a transação tributária não se encontra no rol do que é renúncia de receita. Além disso, na Lei nº 174/2020, que trata sobre a transação tributária para empresas optantes pelo Simples Nacional, já está assentado que a “transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública não caracteriza renúncia de receita para fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.

Um importante marco para a transação tributária brasileira foi a publicação da Lei nº 13.988 de 14 de abril de 2020 que, no seu texto ela delimita pontos relevantes sobre essa modalidade de extinção do crédito tributário, conforme veremos a seguir.

A lei em comento:

estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária (BRASIL, 2020c).

A União, motivadamente, e utilizando de sua discricionariedade, poderá transacionar em qualquer modalidade prevista na lei, se compreender que isso se coadunará ao interesse público (BRASIL,2020c).

A lei 13.988/2020, elenca alguns princípios a serem seguidos para a aplicação da transação tributária, sendo eles: isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração do processo, eficiência e publicidade (BRASIL,2020c).

Quanto aos créditos, existem alguns que são passíveis de transação pela lei em comento, sobre o tema, vejamos, o esquema a seguir:

**Figura nº 01: Tipos de créditos transacionáveis pela Lei nº 13.988/ 2020**

- **Créditos tributários não judicializados** sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;
- **Dívida ativa e aos tributos da União**, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- No que couber, a **dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais**, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal, e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União.

Fonte: figura produzida pela autora deste trabalho, com base nas informações da Lei nº 13.988/2020.

De acordo com a Lei da Transação, de 2020, são modalidades desse instituto:

- I - **por proposta individual** ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União;
- II - **por adesão**, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e
- III - **por adesão**, no contencioso tributário de pequeno valor (BRASIL, 2020c, grifo nosso).

Para entender do que se trata a modalidade por adesão, que é o meio mais utilizado no Brasil, vamos pensar naqueles contratos consumeristas<sup>22</sup> de telefonia fixa ou móvel, bem como em planos de internet, seguros de saúde e afins. Nesses casos, o contratante consegue conversar com os contratados, mudar cláusulas e impor sua vontade? Na maioria das vezes, é impossível ter algum diálogo sobre a estrutura contratual, não é mesmo? Isso é o que chamamos de contratos por adesão. Neles, o contratante simplesmente aceita, ou não, os termos pré-estabelecidos pelos contratados e, caso haja algum poder de modificação, é, em geral, fraco e apequenado. Pois bem, é, mais ou menos assim, que funciona a transação por adesão.

Essa modalidade de transação está devidamente prevista na Lei nº 13.988/2020, que assevera que “a transação por adesão implica aceitação pelo devedor de todas as condições fixadas no edital que a propõe”. A proposição da transição e a sua adesão pelo devedor não implica em restituição ou compensação dos valores pagos, compensados ou que são abarcados por parcelamentos pretéritos.

A transação por adesão somente poderá ocorrer por via eletrônica e, quando por ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, a transação apenas puder ser realizada por adesão, não será possível o conhecimento de propostas de transação individual (BRASIL, 2020c).

A transação, em quaisquer das modalidades, deverá respeitar algumas regras básicas. Primeiramente, não poderá ser utilizada de maneira abusiva, não podendo cercear a livre concorrência ou livre iniciativa econômica. Não poderá, também, ser utilizada interposta pessoa, quer seja jurídica, quer seja natural, com o fito de ocultar ou dissimular a realidade dos fatos quanto à origem ou destino dos bens, valores e direitos. Além disso, é necessário que o órgão da Fazenda Pública competente seja cientificado de qualquer alienação ou oneração de bens e deveres. Outro compromisso essencial para a assinatura do termo é que o contribuinte concorde em desistir de impugnações ou recursos administrativos, bem como, deve renunciar a

---

<sup>22</sup> De acordo com o Código de Defesa do Consumidor “Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo (BRASIL, 1990).

toda e qualquer alegação de direito na seara judicial ou administrativa, que estejam relacionadas com a transação (BRASIL, 2020c).

Um aspecto importante a ser considerado, é que uma vez que o contribuinte adere à transação e essa solicitação é autorizada, isso significa que ele está aceitando completa e irrevogavelmente todas as condições presentes na Lei nº 13.988/ 2020, o que sacramenta, também, uma confissão absoluta, irretratável e irrevogável dos créditos abarcados pela transação (BRASIL,2020c).

Essa imposição de confissão irretratável e irrevogável, na verdade, não é absoluta. Imagine que o crédito de determinado contribuinte foi lançado, de maneira errada, ou que já estava prescrito, decadente, ou, até que jamais tenha chegado a existir um fato gerador verdadeiro. Em situações assim, existe um firme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça-STJ para que essa confissão seja anulada.

Vejamos o julgamento do Recurso Especial nº 1.133.027, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos<sup>23</sup>, o número único do processo é 0184184-53.2007.8.26.0000, que já transitou em julgado.

#### **RECURSO ESPECIAL Nº 1.133.027 - SP (2009/0153316-0)**

**RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX**

**R.P/ACÓRDÃO: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
RECORRENTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PROCURADOR : JANAÍNA RUEDA LEISTER E OUTRO(S) RECORRIDO : MARTINS E SALVIA  
ADVOGADOS ADVOGADO : MARCIA DE LOURENCO ALVES DE LIMA E OUTRO(S)

#### **EMENTA**

**PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, § 1º, DO CPC). AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO COM BASE EM DECLARAÇÃO EMITIDA COM ERRO DE FATO NOTICIADO AO FISCO E NÃO CORRIGIDO. VÍCIO QUE MACULA A POSTERIOR CONFISSÃO DE DÉBITOS PARA EFEITO DE PARCELAMENTO. POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL.**

1. A Administração Tributária tem o poder/dever de revisar de ofício o lançamento quando se comprove erro de fato quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória (art. 145, III, c/c art. 149, IV, do CTN).

---

<sup>23</sup> Art. 1.036, CPC. “Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça” (BBRASIL, 2015a).

2. A este poder/dever corresponde o direito do contribuinte de retificar e ver retificada pelo Fisco a informação fornecida com erro de fato, quando dessa retificação resultar a redução do tributo devido.
3. Caso em que a Administração Tributária Municipal, ao invés de corrigir o erro de ofício, ou a pedido do administrado, como era o seu dever, optou pela lavratura de cinco autos de infração eivados de nulidade, o que forçou o contribuinte a confessar o débito e pedir parcelamento diante da necessidade premente de obtenção de certidão negativa.
4. Situação em que o vício contido nos autos de infração (erro de fato) foi transportado para a confissão de débitos feita por ocasião do pedido de parcelamento, ocasionando a invalidade da confissão.
5. A confissão da dívida não inibe o questionamento judicial da obrigação tributária, no que se refere aos seus aspectos jurídicos. Quanto aos aspectos fáticos sobre os quais incide a norma tributária, a regra é que não se pode rever judicialmente a confissão de dívida efetuada com o escopo de obter parcelamento de débitos tributários. No entanto, **como na situação presente, a matéria de fato constante de confissão de dívida pode ser invalidada quando ocorre defeito causador de nulidade do ato jurídico (v.g. erro, dolo, simulação e fraude).** [...]
6. Divirjo do relator para negar provimento ao recurso especial. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C, do CPC, e da Resolução STJ n. 8/2008.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: "Prosseguindo no julgamento, preliminarmente, a Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin e Benedito Gonçalves, conheceu do recurso especial. No mérito, também por maioria, vencido o Sr. Ministro Relator, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques. [...] (BRASIL, 2010)

Como essa decisão firmou tese, a saber, o tema repetitivo nº 375, a confissão não é absoluta em todos os casos, posto que ainda é possível questionar e rever, judicialmente, a obrigação tributária.

A transação poderá ser rescindida nas seguintes hipóteses: alguma das partes descumprir as cláusulas ou compromissos avençados, o credor perceber que o devedor está dilapidando seu patrimônio para fraudar o cumprimento da transação, a pessoa jurídica que estiver transacionando for decretada falida ou extinta, se houver prevaricação, concussão ou corrupção passiva na origem da transação, se ocorrer dolo, fraude, simulação ou erro essencial em relação ao sujeito transator ou ao objeto, se houver a violação de qualquer norma rescisória que tenha sido colocada no termo de transação e, também, em caso de inobservância do que foi proposto em qualquer parte do texto da lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020c).

Caso haja a observância de fato entendido como hipótese de rescisão da transação, o devedor deverá ser notificado para apresenta impugnação em até trinta

dias. E, caso se trate de um vício sanável, é permitida a sua regularização, no prazo de impugnação, para que a transação não seja rescindida. Contudo, caso a rescisão seja concretizada, os benefícios concedidos serão afastados, haverá a cobrança integral da dívida, abatidos os valores já pagos e, no prazo de dois anos, não será permitido ao devedor, transacionar novamente com a Fazenda pública, mesmo em ralação a outros débitos (BRASIL, 2020c).

Até aqui falamos da possibilidade de transação, mas existem situações que esse instituto é vedado. Não é possível transacionar a redução de multas de natureza penal, a concessão de descontos a créditos relativos ao Simples Nacional<sup>24</sup>, enquanto não houver lei específica, ao FGTS e que envolva devedor contumaz a partir de lei específica<sup>25</sup>. Também é proibido que sejam acumuladas as reduções ofertadas pelo edital com outras asseguradas pela legislação. (BRASIL, 2020c).

Caso a Fazenda Pública lance proposta de transação e o contribuinte solicite adesão e esse pedido seja autorizado, não estão autorizadas nem restrição, tampouco compensação dos valores adimplidos, compensados ou parcelados em data anterior ao termo respectivo. E se, a proposta disser respeito a montantes superiores ao instaurados pelo Ministro da Economia ou do Advogado-Geral da União, será imperiosa a expressa autorização do Ministro, caso contrário, será anulada (BRASIL, 2020c).

O capítulo II, da Lei nº 13.988 de 2020, versa sobre a transação na cobrança de créditos da União e de suas autarquias e fundações públicas. Começando pelo art. 10, vemos que esse tipo de transação pode ser proposto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Procuradoria-Geral Federal, na modalidade individual ou de adesão, ou iniciativa do polo passivo, ou pela Procuradoria-Geral da União, quando se tratar créditos que são de sua responsabilidade.

Essa transação aponta os seguintes benefícios, sendo eles: descontos em multas, juros de mora e encargos pertinentes ao crédito tido, segundo normas da autoridade fazendária, como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, bem como,

---

<sup>24</sup> Foi publicada a Lei Complementar nº 174 de 2020 que “Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), mediante celebração de transação resolutiva de litígio” (BRASIL, 2020b).

<sup>25</sup> Ainda não existe lei específica, contudo, existem dois projetos de leis: PL 284/2017 e o PL 1646/2019.

formas e prazos de pagamentos especiais, inclusive moratória e diferimento, e “o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições”. Salienta-se que, a depender do caso, é permitido haver mais de um dos benefícios mencionados no termo de transação (BRASIL, 2020c).

A transação pode ser utilizada em muitos casos, como vimos anteriormente, porém a lei é explícita ao vedar esse tipo de transação em algumas situações. Ela não poderá reduzir o montante principal do crédito, não poderá reduzir em mais de 50% o valor total do crédito objeto da transação, não poderá permitir que o prazo para quitação seja maior que oitenta e quatro meses e não poderá, sob a égide desta lei, haver transação sobre créditos que não estejam inscritos na dívida ativa da União, a não ser que sejam de responsabilidade da Procuradoria-Geral da União (BRASIL, 2020c).

Importante salientar, que, outros casos apresentam o período máximo de parcelamento de sessenta meses e a redução máxima do valor dos créditos a serem transacionados. Entretanto, quando se fala da transação na cobrança de créditos da União e de suas autarquias que envolvam pessoa natural, microempresa, empresa de pequeno porte, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil e instituições de ensino, o total de redução pode ser de até 70% e o prazo de quitação é dilatado para 145 parcelas mensais (BRASIL, 2020c).

De acordo com o Decreto-Lei nº 147/1967, a Procuradoria da Fazenda Nacional- PGFN é órgão jurídico ligado ao Poder Executivo Federal<sup>26</sup>. Considerando isso, a lei de transação admite que os atos do Procurador-Geral da Fazenda Nacional são responsáveis por disciplinar os procedimentos necessários para que a

---

<sup>26</sup> “Art. 1º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tem por finalidade privativa:

I - Realizar o serviço jurídico, no Ministério da Fazenda;

II - Apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária (artigo 201 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) ou de qualquer outra natureza;

III - Examinar, previamente, a legalidade dos contratos, acordos, ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional;

IV - Representar a Fazenda Nacional nos Conselhos de Contribuintes, Superior de Tarifa, de Terras na União e noutros órgãos de deliberação coletiva, conforme o prevejam as leis e regulamentos, e nos atos e instrumentos previstos neste decreto-lei, quando não se reservar o Ministro de Estado tal atribuição; e

V - Representar a União nas assembleias gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe. (BRASIL, 1967)

transação seja aplicada ou rescindida, possibilitar, ou não, o pagamento de entrada, apresentação ou manutenção de garantias, dizer quando será permitida somente a transação por adesão, como será a forma e requisitos das propostas de transação, bem como os documentos que deverão ser anexados ao pedido, também determinará os critérios de recuperabilidade das dívidas, os parâmetros para o aceite de propostas de transação individual e de concessão de desconto e terá o poder para vincular os benefícios da transação a critérios preferencialmente objetivos que respeitem ao tempo de inscrição em dívida ativa, capacidade contributiva e a onerosidade em caso de cobrança judicial (BRASIL, 2020c).

O capítulo III, da Lei nº 13.988 de 2020, versa sobre a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica<sup>27</sup>. Nesse tipo de transação, o Ministro da Economia tem a faculdade de aventar aos devedores uma transação para resolver lides aduaneiras ou tributárias. Mesmo que haja adesão à proposta lançada, isso não significa que haverá êxito em tese avançada por quaisquer das partes, sendo entendidas como em seu real conceito, a saber, concessões mútuas (BRASIL, 2020c).

A proposta de transação, de preferência, deverá tratar sobre contenda limitada “a segmento econômico ou produtivo, a grupo ou universo de contribuintes ou a responsáveis delimitados, vedada, em qualquer hipótese, a alteração de regime jurídico tributário” (BRASIL, 2020c).

A proposta de transação por adesão, como vimos acima, deverá ser feita por meio eletrônico, na forma de um edital, que deverá ser divulgado na imprensa oficial, bem como nos sítios eletrônicos dos órgãos responsáveis.

O edital deve apresentar, objetivamente, as hipóteses que são abrangidas pela proposta da Fazenda Nacional e às quais os devedores enquadrados podem aderir. Ele ainda:

I- definirá:

a) as exigências a serem cumpridas, as reduções ou concessões oferecidas, os prazos e as formas de pagamento admitidas;

b) o prazo para adesão à transação;

II - poderá limitar os créditos contemplados pela transação, considerados:

a) a etapa em que se encontre o respectivo processo tributário, administrativo ou judicial; ou

b) os períodos de competência a que se refiram;

---

<sup>27</sup> De acordo com a Lei nº 13.988/2020 “§ 3º Considera-se controvérsia jurídica relevante e disseminada a que trate de questões tributárias que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”.

III - estabelecerá a necessidade de conformação do contribuinte ou do responsável ao entendimento da administração tributária acerca de fatos geradores futuros ou não consumados (BRASIL, 2020c)

Nos casos de transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica as reduções e concessões mencionadas acima terão o limite máximo de cinquenta por cento e o prazo máximo é de oitenta e quatro meses (BRASIL, 2020c).

A transação deverá ser celebrada, nesses casos, pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e, nos outros casos, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (BRASIL, 2020c).

Se o devedor quiser solicitar adesão ao edital da transação deverá fazer o requerimento para que o acordo seja judicialmente homologado e, também, subordinar-se ao posicionamento da Administração tributária, quanto aos fatos geradores futuros ou que não tenham sido consumados. Assim que for solicitada a adesão, todos os processos administrativos respectivos serão suspensos até sua análise, contudo isso não se aplica àqueles créditos tributários que já foram constituídos em definitivo (BRASIL, 2020c).

Caso a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica seja realizada, será de responsabilidade do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, ou outra autoridade a quem ele delegue competência, assinar o termo de transação (BRASIL, 2020c).

O capítulo IV da Lei n 13.988/2020 versa sobre a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor, que se baseia, nos princípios da eficiência e da economicidade. Essa modalidade abarca os créditos de até sessenta salários-mínimos, que será regulamentada por ato do Ministro da Economia (BRASIL, 2020c). Nessa hipótese, apenas poderão aderir, a pessoa natural<sup>28</sup>, microempresa ou de pequeno porte<sup>29</sup> (BRASIL, 2020b).

---

<sup>28</sup> O Código Civil preleciona que “a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro” e que “a existência da pessoa natural termina com a morte”. (BRASIL, 2000)

<sup>29</sup> De acordo com a Lei Complementar nº 123 de 2006, “consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa, afora, em

Esse tipo de transação será realizada na pendência de impugnação, de recurso ou de reclamação administrativa ou no processo de cobrança da dívida - concessão de descontos, observado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor total do crédito e poderá oferecer os seguintes favores, de forma única ou cumulada (BRASIL, 2020c).

- I - concessão de descontos, observado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor total do crédito;
- II - oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória, obedecido o prazo máximo de quitação de 60 (sessenta) meses; e
- III - oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições (BRASIL, 2020c).

O último edital lançado para o contencioso de pequeno valor foi lançado no dia 24 de junho de 2021, cuja adesão poderia ser solicitada até o dia 30 de novembro de 2021. O contribuinte precisaria acessar o Portal de Atendimento ao Contribuinte- E-CAC, que pode ser acessado pelo código de acesso ou pelo serviço online de identificação e autenticação digital do cidadão - gov.br.

Nesse item, aprofundamos a pesquisa sobre o instituto da transação no âmbito federal brasileiro e entendemos os aspectos cruciais da lei de transação. A seguir observaremos os fundamentos normativos da Câmara de Conciliação e Mediação da Administração Pública Federal, dado o seu objetivo de prevenção e terminação de litígios em causas que envolvam a Administração Pública Federal, direta e indireta.

#### **4.2 Base normativa da Câmara de Conciliação e Mediação na Administração Pública Federal**

Mesmo que tenha sido publicada antes do ato regimental nº 05/2007, que realmente criou a Câmara de Conciliação e Mediação na CCAF, o próprio *site* da

---

cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) (BRASIL, 2006).

Câmara<sup>30</sup> afirma que a Lei nº 9469/1997 é ato normativo que fundamenta as atividades da CCAF, por isso a trouxemos na presente pesquisa.

Diante da explicação, procedamos ao estudo da Lei nº 9469/1997. Ela, é resultado da conversão em lei da Medida Provisória<sup>31</sup> nº 1.561-6 de 1997. Já no início do seu texto, que vige até hoje, é possível observar que é atribuído ao Advogado-Geral da União, quer de maneira direta, quer de forma delegada, bem como aos dirigentes máximos das empresas públicas federais em reunião com o dirigente estatutário, a possibilidade de autorizar acordos ou transações, com o objetivo de prevenção ou terminação de litígios.

Salienta-se que, já em 1997, a lei permitia que fossem criadas câmaras especializadas para análise e formulação de propostas de acordos ou transações, que seriam integradas por servidores ou empregados públicos efetivos.

A composição da câmara seria estruturada a partir de regulamento próprio e, nela, deveria ter a presença de pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União e, quando se tratasse de Empresas Públicas, assistente jurídico ou que ocupe uma função a essa equivalente (BRASIL, 1997).

Quanto aos valores do pleito, caso eles sejam maiores que os determinados por via regulamentar, para ser efetivado acordo ou transação, será obrigatória a autorização expressa e prévia do Advogado-Geral, bem como do Ministro de Estado competente para a matéria. Caso haja interesse de órgãos do legislativo, judiciário, Ministério Público da União, será necessário o mesmo tipo de autorização, porém advindas de outras autoridades, a saber, Presidente da Câmara dos deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente do Tribunal de Contas da União, Presidente de Tribunal ou Conselho, bem como o Procurador-Geral da República, nas suas áreas e órgãos respectivos. Veja-se, entretanto, que as empresas públicas federais independentes, não necessitam de autorização do Advogado-Geral da União, tampouco de qualquer ministro de Estado, apenas dos seus dirigentes (BRASIL, 1997)

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/base-normativa>

<sup>31</sup> “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional [...] § 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto”. (BRASIL, 1988)

Em caso de acordo ou transação, que sejam feitos para terminar litígios judiciais, será possível, às partes, definir as responsabilidades respectivas pelo pagamento dos honorários advocatícios (BRASIL, 1997)

Além disso, o Advogado-Geral da União, no tocante à cobrança de créditos da União, bem como no âmbito das autarquias e fundações autárquicas da seara federal, e considerando o que custaria ao erário para administrar e cobrar tal crédito, tem o poder de dispensa da inscrição do crédito, de decisão para o não-ajuizamento de demandas no judiciário, bem como de não interposição de recursos judiciais (BRASIL, 1997). Contudo, essa previsão legal, não abarca a Dívida Ativa<sup>32</sup> da União, tampouco aos processos cuja representação da União, quer como parte autora, quer como parte ré, seja atribuição da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública<sup>3334</sup>.

Já quando houvesse efetiva prescrição do crédito, o representante judicial da União, autarquias ou fundações autárquicas federais, deveria não proceder à judicialização, tampouco recorrer e, caso já tivesse recorrido, deveria desistir do pleito (BRASIL, 1997)

Caso o litígio disponha sobre um valor inferior ao regimental, ele poderá ser prevenido ou terminado por meio de autorização do Procurador-Geral da União, do Procurador-Geral Federal<sup>35</sup>, do Procurador-Geral do Banco Central do Brasil, bem

---

<sup>32</sup> “Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1980).

<sup>33</sup> “A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tem por finalidade privativa: I - Realizar o serviço jurídico, no Ministério da Fazenda; II - Apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária (artigo 201 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) ou de qualquer outra natureza; III - Examinar, previamente, a legalidade dos contratos, acôrdos, ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional; IV - Representar a Fazenda Nacional nos Conselhos de Contribuintes, Superior de Tarifa, de Terras na União e noutros órgãos de deliberação coletiva, confôrme o prevejam as leis e regulamentos, e nos atos e instrumentos previstos neste decreto-lei, quando não se reservar o Ministro de Estado tal atribuição; e V - Representar a União nas assembléias gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe”.(BRASIL, 1967)

<sup>34</sup> Mesmo que o Decreto-Lei n 147/1967 fale expressamente que a PGFN é órgão do Ministério da Fazenda, essa informação não é mais totalmente correta. Ocorre que, no dia 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, que foi convertida na lei nº 13.844/2019, foi criado o Ministério da Economia que absorveu a competência de vários outros antigos Ministérios, inclusive o da Fazenda. Dessa forma, atualmente, a PGFN é órgão do Ministério da Economia.

<sup>35</sup> De acordo com o art. 10º da Lei nº 10.480 de 2002 “À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas

como dos dirigentes de empresas públicas federais para que fossem realizados acordos (BRASIL, 1997).

Os acordos supramencionados podem se traduzir em prestações mensais e sucessivas, mas até o limite de sessenta. A cada uma dessas parcelas haverá o acréscimo de juros equivalentes à Taxa Selic (BRASIL, 1997), que de acordo com Resolução Nº 61/ 2021 do Banco Central do Brasil, é “a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais. Depois de trinta dias, contados da data que a parte devedora se tornou inadimplente, será iniciado um processo de execução, ou será perseguido, também pela via executiva, o saldo não pago (BRASIL, 1997).

Também existe a possibilidade de ser assinado um termo de ajustamento de conduta, com o fito de prevenção ou terminação de litígios, nas situações que impliquem o interesse público da União, assim como, de suas autarquias ou fundações autárquicas. Nesse termo deveriam descrever as obrigações assumidas, o prazo temporal e a forma pelas quais as incumbências assumidas seriam cumpridas, além disso, seria necessário constar como se daria a fiscalização do compromisso e, por fim, também deveriam ser previstas multas ou sanções administrativas, nas hipóteses em que o acordo seja descumprido (BRASIL, 1997a).

Já em 2007, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, conhecida pela sigla CCAF, foi realmente criada por meio do ato regimental nº 05/2007, editado pelo Advogado-Geral da União da época, o Sr. José Antônio Dias Toffoli e publicado no dia 28 de setembro de 2007. Esse ato, serviu ao propósito de dispor sobre a competência, a estrutura e funcionamento da Consultoria-Geral da União, além das atribuições de seu titular e demais dirigentes (BRASIL,2007a).

A Consultoria-Geral da União é um órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União, que se subordina ao Advogado-Geral da União e seu titular é o Consultor-Geral da União. A esse órgão compete, além de outras tantas coisas, atuar na resolução de conflitos jurídicos entre órgãos da Administração Federal, com o fito de, nesses casos, conseguir uma solução administrativa (BRASIL, 2007a).

---

atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, CCAF, é órgão integrante da Consultoria-Geral da União. A Câmara, de acordo com o ato regimental nº 05/2007, tem, por competência, a identificação de litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal, a manifestação sobre eventual cabimento ou possibilidade de conciliação, o esforço para que a conciliação entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como realizar a supervisão das atividades conciliatórias nos outros órgãos da Advocacia-Geral da União.

Compõem a CCAF a primeira e a segunda Coordenações-Gerais de Conciliação e Arbitragem com as mesmas competências desenhadas para aquela. E o seu Diretor tem a incumbência do planejamento, direção, coordenação, orientação, controle e avaliação das atividades desenvolvidas nas respectivas unidades, bem como o desenvolvimento de outras atividades que o Consultor-Geral da União lhes incuta (BRASIL, 2007a).

Ainda em 2007, foi publicada, pela AGU, a Portaria nº 1.281, que “Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União”. Da análise desse ato administrativo, verifica-se que, os primeiros atos da CCAF, eram direcionados a resolver conflitos internos da Administração Federal, direta e indireta, via conciliação e arbitragem (BRASIL, 2007b).

A conciliação poderia ser solicitada pelos seguintes interessados: os Ministros de Estado, os dirigentes de entidades da Administração Federal Indireta, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Procurador-Geral Federal e os Secretários-Gerais de contencioso e de consultoria. Dessa solicitação deve, obrigatoriamente, constar o assinalamento dos representantes que irão participar dos trabalhos conciliatórios, a consideração jurídica do órgão, ou entidade, com o devido estudo dos pontos disputáveis e as cópias da documentação indispensável à resolução do conflito (BRASIL, 2007b).

Depois de feita, a solicitação será recebida pela Câmara, que nomeará o conciliador responsável pelo deslinde do conflito. O conciliador poderia ser escolhido, por meio de ato do Consultor-Geral da União e do Advogado-Geral da União, entre integrantes da Consultoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, respetivamente (BRASIL, 2007b).

Caberá ao conciliador examinar preliminarmente o pedido, verificar o seu cabimento e, em caso positivo, cientificar o órgão ou entidade interessado para que apresente os elementos indispensáveis à solicitação que já foram descritos no parágrafo anterior. Após esses primeiros passos, o conciliador apresentará manifestação acerca de plausibilidade de conciliação, podendo, inclusive, já marcar uma data para que as atividades fossem iniciadas (BRASIL, 2007b).

Caso se instale um conflito do tipo supracitado, a conciliação pode ser feita no âmbito de três dos componentes da Consultoria-Geral da União, a saber, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, os Núcleos de assessoramento, nas situações determinadas pelo Advogado-Geral da União e, também, nos casos em que esse dirigente determine, por outros órgãos da Advocacia-Geral da União. Entretanto, nos dois últimos casos, a conciliação deverá ser supervisionada pela Câmara (BRASIL, 2007b). Caso o trabalho conciliatório seja frutífero, proceder-se-á à lavratura do termo de conciliação para que seja homologado pelo Advogado-Geral da União. Depois disso, o termo será enviado de volta à CCAF.

Em 2008 é publicada, pela Advocacia-Geral União, a Portaria nº 1.099 que “Dispõe sobre a conciliação, em sede administrativa e no âmbito da Advocacia-Geral da União, das controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal”. Já na ementa é possível perceber que foi aumentado o rol de hipóteses em que a Administração Federal poderia se envolver. Na Portaria nº 1.281/2007, os conflitos abarcados eram internos, ou seja, entre os órgãos e entidades daquela Administração.

Dessa forma, a diferença fundamental entre o procedimento prescrito pela Portaria nº 1.281/ 2007, é que, na Portaria nº 1.099/ 2008, os Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal poderiam solicitar que a Advocacia-Geral da União fosse autuada, com o objetivo de dar início à conciliação, bem como, o termo de conciliação deveria ser assinado pelo Advogado-Geral da União em conjunto com os representantes jurídicos máximos dos entes federados que participaram das atividades.

Já em 2015, foi publicada a Lei nº 13.140 que “dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de

conflitos no âmbito da administração pública”. Nos termos da lei, a mediação é definida como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (BRASIL, 2015b).

A mediação poderá ser utilizada em conflitos que tratem de direitos disponíveis, ou, sendo indisponíveis, que admitam transação. Nesse segundo caso, o consenso deverá ser enviado a juízo competente para homologação, sendo obrigatória a participação do Ministério Público. Essa atividade será regida por alguns princípios basilares, quais sejam, imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé (BRASIL, 2015b).

O capítulo III da Lei nº 13.140/2015 trata especificamente sobre a autocomposição quando uma pessoa jurídica de direito público fizer parte do conflito. Pelo texto dessa lei, observa-se que, todos os entes federados, desde a União, até os municípios, passando pelos Estados e Distrito Federal, podem criar câmaras, na seara dos seus órgãos de representação judicial, para prevenir e resolver conflitos administrativamente. Sendo que, cada ente, regulamentaria o funcionamento de suas câmaras em legislação própria, bem como, a participação do ente nas atividades autocompositivas não seriam obrigatórias, obedecendo apenas aos regulamentos de cada ente (BRASIL, 2015b).

Caso haja consenso e o procedimento de autocomposição logre êxito, é lavrado um título executivo extrajudicial, ou seja, o termo. Importante salientar que, a partir da instauração de um procedimento administrativo a prescrição, em vias gerais, é suspensa. Já em matéria tributária, tal suspensão obedecerá às disposições do Código Tributário Nacional-CTN (BRASIL, 2015b).

O artigo 97, do CTN/1966, assevera que as hipóteses de suspensão de créditos tributários, deveriam ser estabelecidos somente por lei, já no art. 111 da mesma Lei, é ordenado que a interpretação da legislação tributária que disponha sobre a suspensão do crédito tributário, deverá ser literal. Assim sendo, no capítulo III do CTN, temos as disposições sobre a suspensão do crédito tributário, como veremos a seguir (BRASIL, 1966).

A suspensão da exigibilidade do crédito tributário pode ser feita por moratória, depósito do montante integral, reclamações e recursos, nos termos das leis que

regulam o processo tributário administrativo, por concessão de medida liminar em mandado de segurança e de medida liminar ou tutela antecipada, nas demais ações judiciais e, por fim, pelo parcelamento. Importante lembrar que a suspensão só abarca o crédito tributário, posto que a lei é explícita ao dizer que as obrigações instrumentais não são cobertas pela suspensão, devendo ser cumpridas normalmente (BRASIL, 1966).

Os conflitos em que participe a Administração pública federal direta e suas entidades de direito público, a saber, autarquias e fundações autárquicas, têm a possibilidade de serem resolvidos mediante transação tributária por adesão, desde que o Advogado-Geral da União, com fundamento na jurisprudência tranquila do Supremo Tribunal Federal ou demais tribunais superiores, a autorize, ou que ele emita parecer aprovado pelo Presidente da República (BRASIL, 2015b).

A transação por adesão deverá ser regulamentada por legislação administrativa própria do ente, mas algumas disposições gerais podem ser retiradas da Lei de Mediação. Por exemplo, o interessado nessa modalidade de transação precisa colacionar provas de que os requisitos e condições prescritos em resolução administrativa estão sendo cumpridos. Essa resolução surtirá efeitos gerais, terá aplicação nos casos iguais que forem habilitados dentro do prazo, mas não significará que possa existir renúncia tácita à prescrição, tampouco sua interrupção ou suspensão (BRASIL, 2015b).

Sendo concretizada a adesão, o interessado deverá renunciar a quaisquer direitos, no que concerne à matéria descrita na resolução, que baseie ação ou recurso, administrativos ou judiciais, que possam estar pendentes. Além disso, se o interessado figurar como parte em processo judicial, que tenha sido iniciado por ação coletiva, essa renúncia deverá ser feita expressamente por meio de petição endereçada ao magistrado da causa (BRASIL, 2015b).

Nas hipóteses de os conflitos versarem sobre lides entre órgãos ou entidades artefatos da Administração Pública federal, será mister da Advocacia-Geral da União compor o conflito extrajudicialmente, de acordo com ato do Advogado-Geral da União. Esse, por sua vez, num cenário onde não houve possibilidade de acordo, deverá apear o conflito, com base na legislação referente (BRASIL, 2015b).

No tipo de conflito acima mencionado, mesmo que haja a resolução extrajudicial do conflito, a responsabilidade do agente que causou a dívida ainda

será apurada. Ademais, nas hipóteses em que o objeto da lide esteja em discussão numa ação de improbidade administrativa, bem como nos casos em que se tenha uma decisão do Tribunal de Contas da União-TCU, a conciliação por adesão deverá ter autorização expressa do magistrado do processo ou do Ministro Relator, respectivamente (BRASIL, 2015b).

A lei nº 13.140/2015 assegura, ainda, àqueles servidores e empregadores públicos que estão envolvidos nos processos de resolução extrajudicial do conflito que não serão responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente, a não ser que, por meio de fraude ou dolo, obtenham vantagem patrimonial sem a devida previsão legal, ou se assentirem ou favorecerem que um terceiro a receba, ou que, para isso, concorram.

No ano de 2019, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, editou as ordens de serviço nº 1,2,3 e 4. A Ordem de serviço nº 01, de 15 de março de 2019, “dispõe sobre o juízo de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, quando a questão controvertida for de interesse local e não tiver repercussão nacional” (BRASIL 2019a). Sobre o tema, a ordem afirma que o juízo deverá ser desempenhado por seus coordenadores respectivos e que à Coordenação-Geral da CCAF deverá ser dada ciência do ocorrido (BRASIL, 2019a) Já, na hipótese de o conflito ultrapassar as fronteiras locais e chegar às nacionais, o processo precisa ser encaminhado à CCAF, para que o juízo de admissibilidade possa ser exercido.

A Ordem de Serviço nº 02, de 14 de agosto de 2019, cumpre ao objetivo de delegar, do Diretor da CCAF ao Diretor Substituto da CCAF a competência para aprovar a avaliação de admissibilidade nos procedimentos de conciliação que estejam tramitando na Câmara, mesmo que o titular esteja ausente.

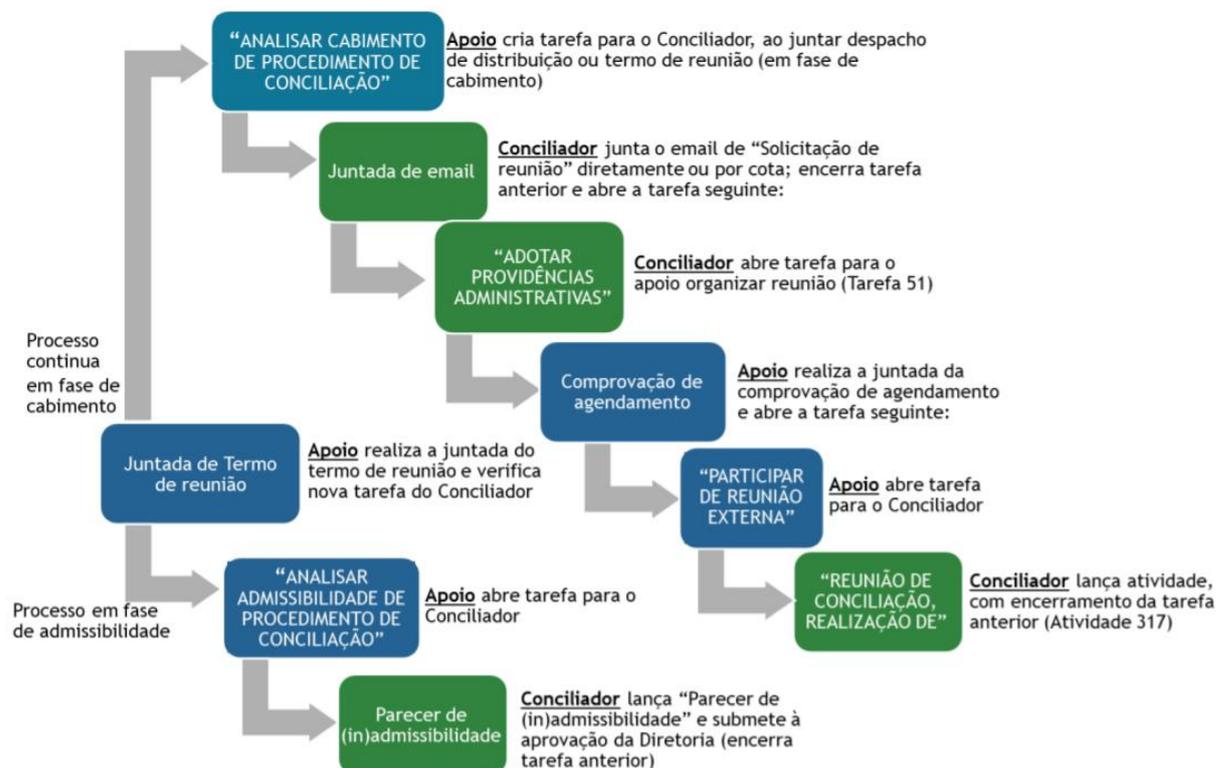
A Ordem de Serviço nº 03, de 12 de setembro de 2019, discorre sobre os critérios de distribuição dos procedimentos conciliatórios dentro da CCAF. O primeiro a ser elencado é que os conciliadores que também tenham a função gestores, sendo Diretores, Coordenadores-Gerais ou Coordenadores cumprirão uma carga diferente dos demais, o que será regulamentado por ato do Diretor. Prosseguindo, temos o segundo critério, que informa que a distribuição de procedimentos cujo começo tenha se dado no ano corrente, será feita de maneira proporcional ao tempo de

atividade do conciliador naquele ano, descontados os afastamentos legais e as férias.

Já a ordem de Serviço nº 04, de 29 de novembro de 2019, dispõe que quando for solicitado um procedimento, esse pedido será analisado pelo Coordenador da CCAF, que poderá, distribuí-lo para um conciliador, pedir ao requerente que o complemente, decidir pelo seu descabimento, bem como, opinar pela condução do procedimento para a Câmara Local de Conciliação com atribuição para o caso.

O conciliador que recebeu a solicitação de composição extrajudicial do litígio tem o direito de se reunir, preliminarmente, com os interessados, ou com colaboradores, com o fim de limitar o objeto do conflito, de averiguar se é necessário que outros interessados ou colaboradores se envolvam no procedimento e, de planejar estrategicamente a resolução do conflito. Depois disso, o conciliador emitirá um parecer determinando o juízo de admissibilidade do procedimento de conciliação, que se submeterá à Direção da Câmara, caso a opinião seja pela procedência, poderá ser enviado ao Diretor Substituto da CCAF (BRASIL, 2019d).

**Figura nº 02: Análise de cabimento e admissibilidade do procedimento de conciliação na CCAF**



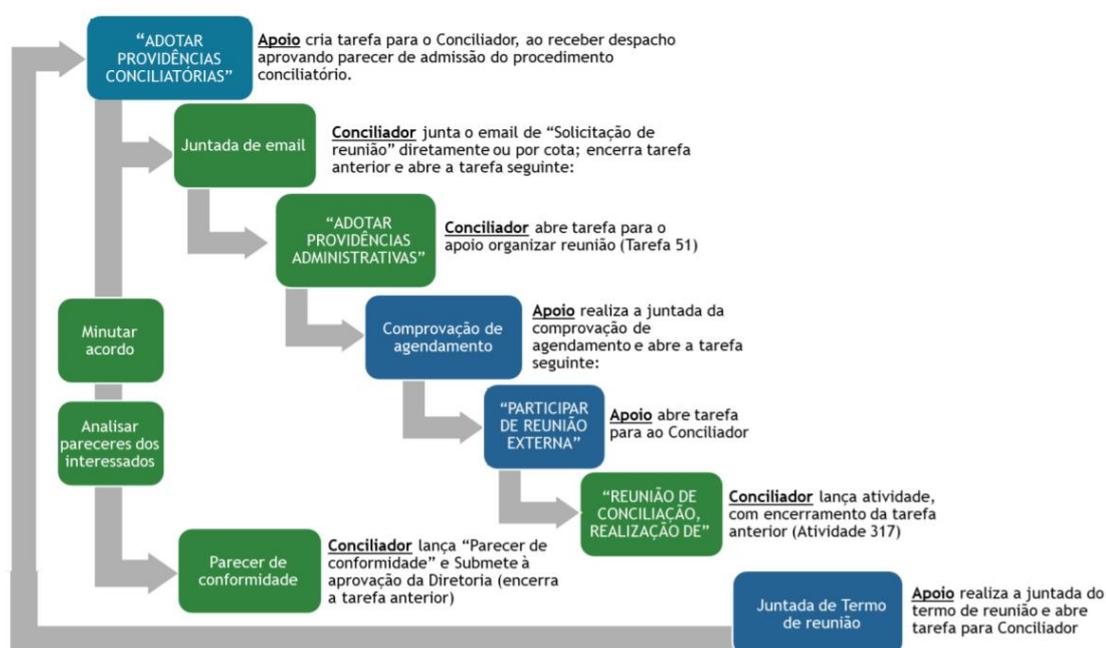
Fonte: (BRASIL, 2019d)

Depois de o parecer ser aprovado, caberá ao Conciliador prosseguir com suas atividades, a fim de que as partes interessadas cheguem ao consenso. Posteriormente, o Conciliador preparará e apresentará uma versão final do esboço do termo aos interessados. Se esse forem da Administração Pública, os setores jurídicos respectivos deverão se manifestar sobre as vantagens e sobre a obediência ao princípio da legalidade (BRASIL, 2019d).

Depois de as partes se manifestarem pela validação do acordo, o Conciliador precisa verificar detalhadamente se o procedimento de conciliação está em conformidade com a lei. Sendo positiva a resposta, e estando tudo nos conformes, o Parecer será enviado ao Diretor da Câmara. Sendo negativa a resposta, isto é, havendo desconformidades no procedimento, desde que sanáveis, o Conciliador deverá reconhecer as irregularidades e pedir aos interessados que as corrijam (BRASIL, 2019d).

Ocorre que, o Conciliador, tem a faculdade de concluir pela falta de interesse das partes ou, até mesmo, pela inviabilidade de sugestões de acordo. Nesses casos, não sendo eficaz despender mais tempo e recursos com as tratativas, ele pode emitir um parecer pelo término do procedimento e direcioná-lo à análise da Câmara. Depois de a Direção da CCAF aprovar o Parecer de Conformidade, o Conciliador deverá proceder à assinatura do termo conciliatório (BRASIL, 2019d).

**Figura nº 03: Providências conciliatórias no procedimento de conciliação no âmbito da CCAF**



Fonte:(BRASIL, 2019d).

Em 2019, foi publicada a Portaria nº 576 da Advocacia-Geral da União, com o objetivo de alterar a Portaria AGU nº 1.281 de 2007. No artigo 11 da portaria mais antiga, onde se lia “A Consultoria-Geral da União, quando cabível, elaborará parecer para dirimir a controvérsia, submetendo-o ao Advogado-Geral da União nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993”, agora passa a vigorar o seguinte texto, com a adição de mais um artigo, o de nº 11-A:

Art. 11. Não havendo a conciliação da controvérsia jurídica, aplicar-se-á o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.

§ 1º Determinado o encerramento das tratativas no procedimento de conciliação pela CCAF, caberá ao Consultor-Geral da União distribuir internamente o processo administrativo para o fim de elaborar o parecer para dirimir a controvérsia jurídica, o qual será submetido ao Advogado-Geral da União e vinculará os órgãos e entidades em conflito.

§ 2º Previamente à elaboração do parecer de que trata o § 1º, a Consultoria-Geral da União solicitará manifestação jurídica aos órgãos e entidades em conflito.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º do art. 36 da Lei nº 13.140, de 2015, o Advogado-Geral da União dará conhecimento do Parecer ao Ministro de Estado da Economia." (NR)

Art. 11-A. A suspensão da prescrição de que trata o art. 34 da Lei nº 13.140, de 2015, inicia-se com a instauração do procedimento administrativo e finda na data da manifestação do Advogado-Geral da União de que trata o § 1º do art. 11" (BRASIL, 2019e).

Em 2020, a CCAF editou a Ordem de Serviço nº 01/2020, tratando sobre as atividades desenvolvidas no procedimento conciliatório nas Câmaras Locais de Conciliação, com o texto muito semelhante, ao da Ordem de Serviço nº 04/2019, mudando, basicamente, o âmbito de realização dos procedimentos.

Ainda em 2020, foi publicado o Decreto nº 10.201, da Presidência da República, fixando os valores de alçada para que fossem autorizados acordos e transações envolvendo pessoas jurídicas de direito público federal e por empresas públicas federais que dependam de recursos do Tesouro Nacional.

No art. 2º, § 1º do Decreto, vemos que acordos ou transações de créditos ou débitos com valores menores que R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais) não dependem de anterior e explícita autorização do Advogado Geral da União, tampouco do Ministro de Estado da área pertinente à matéria da composição. Contudo, se os valores forem iguais ou maiores que R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais), todas as autorizações já mencionadas serão necessárias (BRASIL, 2020a)

Quando a entidade for uma Empresa Pública Federal, tanto os acordos, quanto as transações que sejam de créditos iguais ou superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), precisão de anuência explícita e prévia do dirigente máximo da empresa em questão, do Ministro de Estado a quem compita a matéria e do Advogado-Geral da União, por essa ordem (BRASIL, 2020a).

O Procurador-Geral da União, bem como o Procurador-Geral Federal e o Procurador-Geral do Banco Central podem permitir que sejam compostos extrajudicialmente conflitos de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Já nas empresas públicas federais, os dirigentes máximos junto ao dirigente estatutário da área respectiva, pode autorizar acordos ou transações em conflitos de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões). Os limites aqui mencionados, serão diminuídos para R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), respectivamente, caso as empresas públicas sejam classificadas como de menor porte<sup>36</sup>.

A Portaria da Advocacia-Geral da União de nº 173/2020 foi editada para delegar competências no que tange a autorização de acordos ou transações para prevenção ou terminação de conflitos, quer judiciais, quer extrajudiciais.

A Portaria acima delegou a competência de autorizar acordos ou transações, em juízo, ao Secretário-Geral de Contencioso, para a prevenção ou terminação de litígios pelos quais o Supremo Tribunal Federal seja competente e que versem sobre obrigações de fazer ou deixar de fazer da União e créditos ou débitos da União, de empresa pública federal dependente superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); e de empresa pública federal dependente de menor porte superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

A mesma portaria, em seu art. 2º, delegou ao Procurador-Geral da União a competência para permitir acordos ou transações, para a prevenção ou terminação de litígios que versem sobre obrigações de fazer ou deixar de fazer da União, e créditos ou débitos da União superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), de empresa pública federal dependente superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões

---

<sup>36</sup> Decreto nº 8.945/2016, art. 51[...] § 1º Considera-se empresa de menor porte aquela que tiver apurado receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) com base na última demonstração contábil anual aprovada pela assembleia geral (BRASIL, 2016).

de reais) e de empresa pública federal dependente de menor porte superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) (BRASIL 2020d).

Adiante, a Portaria nº 173/2020, delegou ao Procurador-Geral Federal e ao procurador-Geral do Banco Central do Brasil, a competência para permitir acordos ou transações que versem sobre “obrigações de fazer ou deixar de fazer, créditos ou débitos superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), respectivamente, de autarquias ou fundações públicas federais, ou do Banco Central do Brasil” (BRASIL 2020d).

Ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional é delegada a competência, dentro de suas atribuições próprias, permitir que sejam realizados acordos ou transações para a prevenção ou terminação de litígios fiscais da União, inclusive no âmbito recursal junto ao Supremo Tribunal Federal.

Ao Consultor-Geral da União, é delegada a competência, em âmbito exclusivamente extrajudicial, para que autorize que sejam efetivados acordos ou transações que tramitem na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, bem como no Tribunal de Contas da União quando envolverem a União, empresa pública federal dependente nos créditos ou débitos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), empresa pública federal dependente de pequeno porte quanto a créditos ou débitos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Já o Diretor da Câmara resta competente, por delegação, por homologar o termo conciliatório (BRASIL, 2020d).

As informações advindas dos acordos e transações serão, por meio da anexação dos documentos essenciais, lançadas no Sistema AGU de Inteligência Jurídica-SAPIENS, ou o sistema que lhe equivalha. Além disso, é importante ressaltar que existem duas hipóteses legais que prescindem da apresentação desses documentos. A primeira é naqueles acordos ou transações cujo valor sejam de menos de 60 (sessenta) salários-mínimos. Já a segunda, é quando as autoridades respectivas, a depender da matéria, assim autorizem (BRASIL, 2020d).

Em 2021, foi editado o Decreto nº 10.608, com o propósito de aprovar, entre outras coisas, “a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União”.

O Anexo I da do Decreto nº 10.608/ 2021 apresenta a estrutura regimental da advocacia-geral da União, reiterando, mais uma vez, que a Câmara de Mediação e

de Conciliação da Administração Pública Federal<sup>37</sup>, é componente da Consultoria-Geral da União, que, por sua vez, é um dos órgãos de Direção Superior da AGU.

No art. 18 do Decreto nº 10.608/2021, é apresentada especificamente a competência da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal. Dessa forma, é competência da CCAF:

- I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- II - requisitar aos órgãos e às entidades da administração pública federal envolvidos ou não no conflito submetido à Câmara diligências, cooperação técnica e manifestação sobre a oportunidade e conveniência de sua atuação administrativa na solução do conflito;
- III - dirimir, por meio de mediação, as controvérsias:
  - a) entre órgãos públicos federais, entre entidades públicas federais ou entre órgão e entidade pública federal;
  - b) que envolvam órgão ou entidade pública federal e Estados, o Distrito Federal ou Municípios ou suas autarquias ou fundações públicas;
  - c) que envolvam órgão ou entidade pública federal e empresa pública ou sociedade de economia mista federal; ou
  - d) que envolvam particular e órgão ou entidade pública federal, nos casos previstos no regulamento de que trata o § 2º do art. 32 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015;
- IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores ou por outros membros do Poder Judiciário, ou por proposta dos titulares dos órgãos de direção superior, de execução e vinculados da Advocacia-Geral da União;
- V - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta nos casos submetidos a procedimento de mediação;
- VI - encaminhar, quando couber, ao Consultor-Geral da União as controvérsias jurídicas não solucionadas por procedimento de mediação para os fins do disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 13.140, de 2015; e
- VII - coordenar, orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas da União nos Estados.

Conforme verificamos, a CCAF possui competência para compor conflitos que envolvam particulares, já que, desde 2015, existe a lei de mediação prevendo expressamente isso. Contudo, mesmo podendo tratar de particulares, a Câmara tem atuação majoritária na resolução de conflitos internos da Administração Pública Federal, bem como dela com os demais entes federados.

Agora que já nos aprofundamos nas principais formas de resolver conflitos na seara federal, é importante nos atentar aos números da transação tributária federal

---

<sup>37</sup> Ao analisar a base normativa da CCAF, percebemos que até o ano de 2021 constava a nomenclatura de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal-CCAF. Contudo, a partir do Decreto nº 10.608, o seu nome foi alterado para Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal. Entretanto, a sigla CCAF permaneceu inalterada.

no ano de 2020, para conseguirmos entender melhor como funciona esse instituto na aplicação prática.

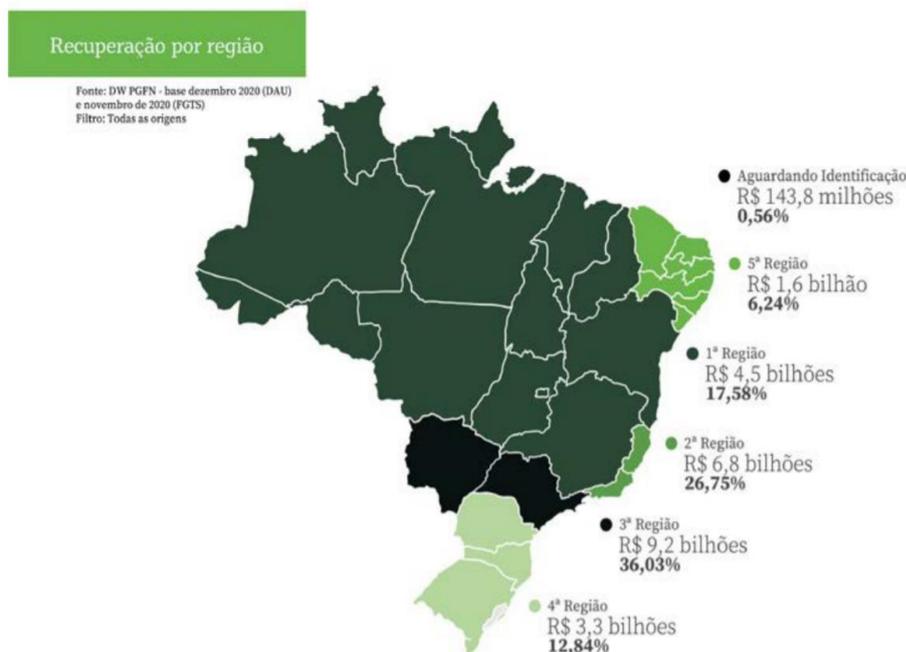
### 4.3 Números da transação tributária no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN relativos ao ano de 2020

No ano de 2021, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN publicou o relatório “PGFN em números 2020”. Já no início, o relatório apresenta os valores trazidos ao Estado em 2020 por meio da atuação da PGFN, que foram: um milhão de trabalhadores beneficiados com recuperação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, R\$ 596 bilhões em perdas fiscais que foram evitadas judicialmente e R\$ 51 bilhões em ativos da União preservados no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Adiante, no mesmo documento, a PGFN reafirma algumas de suas missões institucionais, tais como a responsabilidade pela gestão da dívida ativa da União e do FGTS, no total de dois trilhões e meio, com quatro milhões e meio de devedores cujos débitos totalizavam dezoito milhões e oitocentos mil.

Então, sabendo que existe um direcionamento institucional para a recuperação de créditos, vejamos como eles estão distribuídos pelas regiões do país.

Figura nº 04 Recuperação por Região



Fonte: (BRASIL, 2021c, p. 11)

Para inscrever um débito em dívida ativa, a PGFN, primeiro, verifica os aspectos legais, caso tudo esteja em conformidade, ela os inscreve em dívida ativa e procede à cobrança judicial ou extrajudicial. Sendo que, em 2020, foram feitas cento e dezesseis mil e novecentos solicitações de revisão dos débitos, duas mil e novecentas solicitações de oferta antecipada de garantia, bem como, oitocentos e vinte mil negociações, por parcelamento e por transações.

**Figura nº 05- Estoque por natureza de crédito**



Fonte: BRASIL, 2021c, p. 12

Estoque de créditos corresponde ao valor dos débitos que foram inscritos em dívida ativa e, ainda, não pagos. Esse montante, não diz respeito, somente ao ano-base do relatório, ou seja, 2020, mas revela um histórico de débitos inscritos e não pagos há cerca de três décadas e atualizados pela Selic. Grande parte desses créditos, inclusive, já foram e continuarão sendo extintos pela prescrição ou pelo pagamento. Caso o crédito seja discutido judicialmente ou parcelado, sua exigibilidade e o prazo prescricional são suspensos, fazendo com que continuem ativos no estoque.

Na figura, podemos vislumbrar o quão relevante é o estoque de créditos de natureza tributária cobrado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quer sejam não previdenciários, quer sejam previdenciários. Vejamos que, diante de um

montante de créditos no valor de R\$ 2.567, 424.828.384,29, a parte majoritária é composta de créditos tributários. As duas modalidades de créditos tributários somam R\$ 2.433.167.313.442,86, ou seja 94,77% do estoque de crédito total.

Vejamos, então, como foi o índice de recuperação de créditos no ano de 2020.

**Figura nº 6- Recuperação por tipo de crédito**



Fonte: BRASIL, 2021c, p. 14

Pela análise da figura, percebe-se que nem todos os créditos recuperados são de origem tributária, podendo ser das modalidades não tributário, tributários não previdenciários, tributários previdenciários, depósitos judiciais e FGTS. Contudo, os de natureza tributária, quais sejam os tributários previdenciários e não previdenciários, perfazem o total de R\$ 17.156.831.038,71 no ano de 2020. Observando que o total de créditos recuperados em 2020 foram R\$ 25.707.194.615,80, vemos que os créditos tributários são 66,74% da totalidade, sendo, portanto, parte majoritária e muito relevante para a atividade de recuperação.

No Relatório da PGFN, é reiterado, inúmeras vezes, que esse órgão deve atuar de maneira proativa, tendo isso, se intensificado, por conta da Pandemia de COVID-19. Durante a crise ocasionada pelo momento pandêmico houve alguns casos de diferimento do pagamento de tributos, transações e suspensões de débitos

já inscritos em dívida ativa da União, cujo montante total foi de R\$ 323,1 bilhões (BRASIL, 2021b).

Especificamente quanto à transação, no ano de 2020, foram propostos pela PGFN diversos editais de transação por adesão e de transação individual para sujeitos passivos com poucas possibilidades de pagamento ou cujas finanças sofreram com a Pandemia. Vejamos o esquema, a seguir, com o resumo dos resultados aproximados até a data de fechamento do relatório:

**Figura nº 07 Resultados das transações por adesão e individuais, no ano de 2020, no âmbito da PGFN**

- *Número de débitos que foram alvo de negociação: 800 mil*
- *Valor do montante dos débitos negociados: R\$ 81,9 bilhões*
- *Número de pessoas físicas que aderiram: Aproximadamente 60 mil*
- *Número de pessoas jurídicas que aderiram: Aproximadamente 140 mil*

Fonte: Figura produzida pela autora, com base nos dados fornecidos pelo Relatório PGFN em Números 2020 (BRASIL, 2021b)

Diante disso, percebe-se que, pelo menos, em termos numéricos, a transação tem se mostrado um verdadeiro sucesso. Muitas pessoas físicas e jurídicas dela se utilizam, todos os anos, para poderem ficar com seus CPF's e CNPJ's regularizados perante o Fisco federal. Mas a pergunta base dessa pesquisa ainda precisa ser respondida. Existe diálogo entre o Gestor Público e o contribuinte na Transação Tributária Federal? Essa indagação será aprofundada no item a seguir.

#### **4.4 Diálogo entre o gestor público e o contribuinte na transação tributária em âmbito federal**

A Nova Gestão Pública - NGP, que é um modelo de Gestão orientado para o século XXI, objetiva melhorar a organização e as instituições pública, para que o Estado possa cumprir o que dele é esperado, ou seja, que cumpra as demandas sociais. A NGP pressupõe uma nova forma de relação entre Estado e a sociedade, para alcançar maior democracia, de crescimento econômico e diminuição de desigualdades (QUENEHEN, 2020).

Nesse cenário, a comunicação está mostrando mais eficiente que divulgação de informações e mero repasse de mensagem para estimular a participação da sociedade nos assuntos públicos e afins (CEZAR, 2018).

A Comunicação “constitui, portanto, desde o processo de formação da agenda para a construção da política pública até o processo de sua implementação e avaliação, um instrumento potencializador da relação entre os atores envolvidos” (CEZAR, 2018, p.53).

No desenvolvimento da NGP, vários moldes da esfera empresarial e mercadológica foram sendo colocados na Administração pública, para potencializar a efetividade da gestão. Contudo, um Estado não se faz só de metas, eficiência, eficácia, resultados etc. O Estado Democrático de Direito implica em resolução de demandas impostas pela sociedade, por isso, mesmo que muitas das tomadas de decisão cotidianas sejam feitas por meio de legislação específica, é necessário existir a comunicação em face do mero formalismo (CEZAR, 2018).

A partir da década de 1980 a comunicação governamental, ladeada por uma sociedade civil movida pela cidadania e pela consciência de seus direitos e deveres, avançou. No Brasil, a prática da comunicação governamental fundamenta-se na transparência e no *accountability*. Dessa forma, a Nova Administração Pública, em conjunto com a comunicação governamental, tem o objetivo de criar arenas de discussão para fomentar a participação ativa da sociedade civil, com efetiva contribuição institucional (CEZAR, 2018).

Apesar de a acepção comum de comunicação governamental, diga respeito à publicização dos seus atos, ela não é só isso. O conceito, então, precisa ser atualizado, posto que deve abarcar, também, o engajamento da sociedade nas políticas implementadas. É papel do cidadão, na nova formatação da Comunicação Governamental, ser colaborativo, mas era papel do Estado criar mecanismos de diálogo com o cidadão (ROTHBERG, 2014).

Habermas, nos diz que a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, mas sim como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opinião [...] a esfera pública de reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio da linguagem natural” (HABERMAS, 1992, p. 92).

O espaço público é, antes de tudo, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento, dessa forma, a comunicação constitui um espaço social para os comunicantes. Nesse sentido, aqueles sujeitos que agem comunicativamente criam, por meio de sua ação e de sua interpretação, a condição em que figuram. Diferentemente daqueles que apenas se observam mutuamente (HABERMAS, 1992).

No momento em que os participantes tomam posição perante a fala do outro, isso gera um espaço público de situação de fala que se constitui por meio da linguagem. Salienta-se, porém, que a esfera pública não deve ser encerrada em um local físico, pois é um conceito que suporta um elevado nível de abstração sem se desnaturar. Na verdade, quanto mais abstrata a ideia de esfera pública, mais nítida se torna (HABERMAS, 1992).

Ligando o conceito de Comunicação Governamental ao de esfera pública, podemos retirar, da obra de Habermas, o entendimento de que a prática comunicacional não se resume à transmissão de conteúdos e mensagens compreensíveis, tendo em vista que “o assentimento a temas e contribuições só se forma como resultado de uma controvérsia mais ou menos ampla, nas qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de forma mais ou menos racional” (HABERMAS, 1992, p. 94)

Partindo disso, vejamos que a etimologia da palavra diálogo vem do latim *dialogus*, que também tem raiz grega *diálogos*, que remete a uma ideia de, por meio da palavra, ou por meio da conversa (VESCHI, 2019). Disso, depreendemos que diálogo pressupõe a existência de uma comunicação entre as partes interessadas, geralmente para chegar a um acordo de vontades.

É comum falar que levamos para uma determinada direção uma conversa, só que se uma conversa é direcionada por uma das partes, menor é sua autenticidade. O diálogo, portanto, não pode ter um roteiro predefinido, pois ao guiá-lo para determinado rumo, mais desnaturado ele será (GADAMER, 1999).

O resultado de um diálogo não pode ser sabido anteriormente, os dialogantes não devem agir guiados por estratégias rígidas que visa um único caminho. O acordo, antes de tudo, é um acontecimento entre os dialogantes e se opera durante a conversação. A linguagem é onde o acordo e o entendimento sobre a coisa se realizam (GADAMER, 1999).

O autor utiliza um exemplo aparentemente simples onde o acordo não existe, já que a interação entre os dialogantes é mediada por um tradutor. Vejamos o que ele fala:

**O caso da tradução nos faz conscientes da linguisticidade como o médium do acordo**, através do fato de que este meio tem de ser produzido artificialmente através de uma mediação expressa. Este agenciamento artificial não é, evidentemente, o caso normal das conversações. Tampouco a tradução é o caso normal de nosso comportamento com respeito a uma língua estrangeira. **Antes, o fato de depender da tradução é como que uma renúncia da autonomia por parte do interlocutor.** Quando a tradução é necessária, não há outro remédio a não ser dar-se conta da distância entre o espírito da literalidade originária do que é dito e o de sua reprodução, distância que nunca chegamos a superar por completo. **Neste caso o acordo não se dá realmente entre os companheiros de diálogo, mas entre os intérpretes, que estão realmente capacitados para se encontrar realmente num mundo comum de compreensão.** É sabido que não há nada mais difícil do que um diálogo em duas línguas diferentes, em que um usa uma língua, o outro, outra, visto que cada um dos dois entende a outra, mas sem saber falá-la. **Em tais casos uma das línguas procura, como através de um poder superior, impor-se à outra como o médium para se chegar ao acordo** (GADAMER, 1999, p. 560, grifo nosso).

Mudando o que precisa ser mudado, podemos usar o exemplo dado por Gadamer, para analisar o diálogo entre Gestor Público e Contribuinte na transação tributária federal. O autor fala que a linguisticidade é um médium do acordo, ou seja, o acordo é feito através da comunicação entre as partes e, se houver medianeiros que representem os verdadeiros dialogantes, o diálogo é uma criação artificial a ser usada em último caso.

Na transação tributária tal qual como acontece hoje no âmbito federal brasileiro, o Gestor público não tem sua efetiva presença como parte dialogante ativa, tendo em vista que, é criada uma situação artificial, que deveria ser utilizada poucas vezes, para ser usada sempre, e cada vez mais, e que chegou aos números gigantescos apresentados nessa pesquisa.

A situação se torna mais intrigante, ainda, quando observamos a maneira que o pretense diálogo é feito na maior parte das vezes, a saber, a transação por adesão. O que nos leva a refletir se um edital, com cláusulas fechadas e predeterminadas, traz um nível adequado de comunicação que possibilite diálogo entre o Estado e o Contribuinte.

A transação por adesão é feita, apenas, por via eletrônica. Para Habermas (2019), a esfera pública estende seus domínios para lugares longínquos, então até

esse momento, nada de extremamente alarmante. Porém, quando vemos a forma que a proposta será apresentada aos contribuintes, é necessário cautela. A proposta era feita via edital, sem possibilidade de negociação ou qualquer outra forma de composição do litígio, basicamente o contribuinte escolhe se vai solicitar a adesão, ou não. Isso não possui os contornos de um verdadeiro diálogo entre o gestor público e o contribuinte.

O Parecer SEI nº 10.177/2021, do Ministério da Economia, que foi disponibilizado na internet em arquivo PDF não pesquisável, conta com a seguinte ementa: “explicitação de aspectos centrais. Segurança Jurídica. Confiança recíproca entre fisco e contribuinte”. (BRASIL, 2021b, p. 1)

O instrumento opinativo acima indica que os editais são figuras importantes no Direito Administrativo e que “um edital é um canal de diálogo. Um tanto formal e restrito, entre a Administração Pública e pessoas interessadas em determinado assunto, mas, ainda assim, um diálogo” (BRASIL, 2021b, p. 3).

Em outro momento, do mesmo Parecer, é dito que o edital “é um modo de comunicação bastante objetivo, de redação menos fluida” (BRASIL, 2021b, p. 3) e que por isso seria necessário resolver alguns pontos controvertidos no edital via Parecer. Observemos, atentamente, a situação acima. Um documento tornado público pela PGFN, deixa evidente várias deficiências pertencentes ao diálogo via edital, mas, mesmo assim, insistem em dizer que é um modo de diálogo.

Por conta disso, nos atentemos a duas coisas. Primeiro, a PGFN é a responsável por gerenciar transações tributárias, ao mesmo tempo que é, nitidamente, órgão de representação de uma das partes. Segundo, no documento de sua autoria, que provavelmente não seria lido pelo contribuinte comum, ela afirma, categoricamente que:

**A recuperação dos créditos públicos vencidos e não pagos espontaneamente é de grande importância**, uma vez que integram o orçamento do Estado e têm a finalidade de financiar, além da estrutura da administração pública, a proteção dos direitos individuais e coletivos de toda a sociedade. Da necessidade de custear as atividades de prestação de serviços públicos surge a obrigação jurídica do Estado em cobrar as receitas que foram previstas constitucionalmente como fonte de recursos para o custeio das despesas públicas (BRASÍLIA, 2021b, p. 9).

Sem emissão de juízo de valor, apenas uma interpretação literal das palavras da própria PGFN: eles estão buscando aqueles créditos de difícil recuperação, e

montam estratégias para logra esse objetivo. O diálogo franco e verdadeiro entre Gestor Público e Contribuinte é, pelo menos, parcialmente, dirimido.

Retornemos, portanto, a Gadamer (1999), quando ele fala que um diálogo precisa fluir naturalmente no presente, ou seja, de acordo com o ritmo de comunicação. Se uma das partes, que é o Estado, por meio de seu órgão de representação, tem poder muito superior ao contribuinte, e ainda se utiliza de um edital rígido e não manuseável, não é possível identificar diálogo verdadeiro entre os interessados. Quem faz o acordo são os ‘intérpretes” e não os verdadeiros interessados, então, posto que o diálogo é artificialmente produzido, via representação, a relação entre Gestor Público e contribuinte também não é perceptível.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou compreender os mecanismos de autocomposição em matéria tributária no Estado Democrático de Direito, estudar acerca da Gestão Pública no Estado Democrático de Direito, além disso, também permitiu avaliar se existe diálogo entre Gestor Público e Contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro.

O problema trazido pela pesquisa foi o seguinte: existe diálogo entre o Gestor Público e o Contribuinte na Transação Tributária Federal?

O objetivo geral da pesquisa foi o de analisar se existe diálogo entre o Gestor Público e o Contribuinte na aplicação da transação tributária federal brasileira. Já os objetivos específicos foram os seguintes: a) compreender a autocomposição em matéria tributária, b) estudar a Gestão Pública à luz da teoria, comunicativa de Habermas e c) analisar o diálogo na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro.

A minha hipótese foi a de que, sim, existia diálogo entre o Gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal, por conta de ser uma característica de uma gestão no Estado Democrático de Direito a combinação de interesses públicos e privados, por meio de processos discursivos e comunicativos. Contudo, depois da pesquisa bibliográfica e documental, seguindo a metodologia quadripolar, não conseguimos comprovar a hipótese apontada.

De um modo geral, verificou-se que é possível a autocomposição de litígios em matéria tributária no contexto brasileiro, que, inclusive, encontra suporte na gestão pública social à luz da teoria da razão comunicativa de Habermas. Por fim, compreendeu-se que, do jeito que está sendo aplicada a transação tributária, hodiernamente, no âmbito federal brasileiro, não é possível chegar a um diálogo genuíno entre o gestor público e o contribuinte.

A vida em sociedade é uma fonte perene de conflitos, portanto, foram sendo criadas formas de resolver conflitos, sendo as principais, a autotutela, heterocomposição e autocomposição, que é um dos objetos de estudo do presente trabalho. Então, para compreender melhor a resolução consensual de conflito, foi necessário aprofundar os estudos sobre constitucionalismo e comunidades políticas. Durante a pesquisa, vimos que onde existe uma constituição, existe uma

comunidade, contudo, nem toda comunidade precisa, necessariamente de um documento formal que agregasse o seu povo. O território, por exemplo, é um elemento agregador muito utilizado em sociedades não ocidentais. Nessas sociedades, também temos formas diferentes de se resolver conflitos, a oralidade e o poder cósmico e social da palavra possuem o condão de juntar a comunidade em prol, não só da resolução do conflito, mas também da possibilidade pacificação social.

Ao fazer o levantamento do Panorama das execuções fiscais na justiça federal no ano de 2020, o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 10 anos e 11 meses.

No Estado Democrático de Direito, direitos e deveres do Estado e do cidadão devem coexistir de maneira pacífica. Portanto, atualmente, é possível coadunar interesse público a interesses individuais, por meio da flexibilização do princípio da Supremacia do Interesse Público. Diante disso, resta evidente que a autocomposição em matéria tributária é totalmente possível, desde que sigam o princípio da legalidade.

A gestão pública no Brasil, passou por três fases principais: patrimonialismo, burocrática e gerencial. A primeira era representada por uma grande confusão entre o patrimônio público e o privado, nessa época eclodiu o coronelismo em algumas regiões do Brasil. A gestão burocrática, foi uma resposta para tentar barrar o patrimonialismo. Já a gestão gerencial, foi pautada pela eficiência, racionalismo econômico e empreendedorismo.

Já a gestão social se desenvolveu, precipuamente, na década de noventa e era baseada em uma gestão democrática e participativa, que combina bastante com a racionalidade comunicativa de Habermas, posto que nessa teoria, a linguagem é o meio que permite aos indivíduos de uma sociedade, exercerem sua intersubjetividade.

O que foi possível encontrar nos resultados da pesquisa, é que, o Estado, por intermédio de seus órgãos de representação judicial, cria com o contribuinte, um diálogo artificial, por meio de editais da modalidade de transação tributária por adesão.

A transação tributária no âmbito federal brasileiro é uma maneira de extinguir créditos tributários através de concessões recíprocas, isso significa que cada uma

das partes transatoras precisa ceder um pouco, a fim de que a transação possa ser efetivada. Esse instituto teve sua gênese no direito contratual civil, e é prevista pelo art. 156, IX, em conjunto com o art. 17, ambos do CTN.

A transação tem três requisitos para que possa ocorrer e receber esse nome. É preciso existir um conflito, quer seja judicial, quer seja extrajudicial. É preciso que haja uma vontade das partes de extinguir o conflito. E, por fim, precisa de concessões mútuas. Todos precisam ceder um pouco, caso contrário se trataria de renúncia de receita ou reconhecimento de direito.

A base normativa da CCAF é bem extensa, mas sua análise foi importante para ajudar a ter uma noção sobre o modo de pensar do Estado.

No tocante aos números da transação na PGFN relativas ao ano de 2020, percebemos que todas as áreas do Brasil se utilizam desse instrumento, chegando à 800 mil débitos que foram alvo de negociação, R\$ 81,9 bilhões de reais arrecadados dos débitos negociados, aproximadamente 60 mil pessoas físicas e 140 mil pessoas jurídicas, aderiram à transação.

Em 2020 foi editada a Lei n 13.988/2020 que enumerava três modalidades principais da transação tributária. A transação por proposta individual ou por adesão, feita na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União. A transação por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor.

Tais editais são rígidos e imutáveis, sendo assim, o contribuinte não consegue manter um diálogo verdadeiro. Ele apenas tem o poder de decidir se irá, ou não irá, aderir à proposta de transação fornecida pelo Estado. Diante dos resultados apresentados, nota-se que os objetivos da pesquisa foram realmente alcançados.

Dada à importância do tema, torna-se imperioso que se desenvolvam mais projetos para o estudo do diálogo entre o Gestor Público e o cidadão, de modo a trazer respostas práticas para o enfrentamento do problema da falta de comunicação entre ambos.

Nesse sentido, a demonstração da inexistência de diálogo entre gestor público e contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal

brasileiro permite, compreender essa característica presente no campo da gestão pública brasileira. Quando um fato é conhecido, só assim é possível, se esforçar para implementar medidas que mudem o cenário indesejável.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. A. *Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press, 2010.

ALMEIDA, M. B. Uma abordagem integrada sobre ontologias: Ciência da Informação, Ciência da Computação e Filosofia. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pci/a/T3BjQ9y9RvMMTJFY8mWBNBH/?lang=pt&format=pdf#:~:text=Nessa%20linha%20de%20pensamento%2C%20uma,geral%20%C3%A9%20especificada%20em%20%C3%B3gica>>. Acesso em: 24 de novembro de 2021

ALVARADO, Arturo. The Brazilian Constitution of 1988: a comparative appraisal. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 3, p. 137-148, set./dez. 2018. Disponível em: <10.5380/rinc.v5i3.60966.>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

ANANIAS, Patrus (2014). Gestão pública: desassombrando nossa história. *Revista Do Serviço Público*, 61(4), p. 333-344. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v61i4.54>>. Acesso em 26 de janeiro de 2022.

ARMANI, C. H. A história intelectual e a virada ontológica na antropologia. 2020. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/10410/114114906>>. Acesso em: 24 de novembro de 2021

ASSUNÇÃO, M. C. A transação tributária e o projeto de lei n. 5.082/2009. 2011. Disponível em: <[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/48890956/10\\_-\\_a\\_transacao\\_tributaria\\_e\\_o\\_projeto\\_de\\_lei\\_-\\_matheus\\_carneiro\\_assuncao-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1643323635&Signature=H~ivL~jyH0hJ~3Er6IECQZ~g4kgeA8PR89YCYHtAGvPTYPFQFHxpSpb6Jum7f5XacbxjZModBr42mTt~MPSsXOPmO7OdKe4WitQuUQ3PzEqUw8YMXKIQTpXJopWqyAbGHIUFb94KJNxR3U1V~iCcQtBhXy~6aZbUH558qVCBV~kUwMAXyT7~s9sfwyo2G~AghOg~DIBtox7w~kRx85izbhj0H8PT7Znw8OREwXW7aaXAsmGrrTXPjczgtmqQKU7gXJK~nLuQJnhqSJTK85Im~uhx5B7veVr0sAG~jw9jGFoqlGv6uazW6olt~c87DwoGdFSm0VudN2fvQv1iVwiBg\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/48890956/10_-_a_transacao_tributaria_e_o_projeto_de_lei_-_matheus_carneiro_assuncao-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1643323635&Signature=H~ivL~jyH0hJ~3Er6IECQZ~g4kgeA8PR89YCYHtAGvPTYPFQFHxpSpb6Jum7f5XacbxjZModBr42mTt~MPSsXOPmO7OdKe4WitQuUQ3PzEqUw8YMXKIQTpXJopWqyAbGHIUFb94KJNxR3U1V~iCcQtBhXy~6aZbUH558qVCBV~kUwMAXyT7~s9sfwyo2G~AghOg~DIBtox7w~kRx85izbhj0H8PT7Znw8OREwXW7aaXAsmGrrTXPjczgtmqQKU7gXJK~nLuQJnhqSJTK85Im~uhx5B7veVr0sAG~jw9jGFoqlGv6uazW6olt~c87DwoGdFSm0VudN2fvQv1iVwiBg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.

AVELINO, D. P. et al. ODS 16: Promover Sociedades Pacíficas e Inclusivas para o Desenvolvimento Sustentável, Proporcionar o Acesso à Justiça para todos e Construir Instituições Eficazes, Responsáveis e Inclusivas em Todos os Níveis. Caderno ODS. IPEA. 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_16.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf)>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

BEDIN, G. A.; NIELSSON, J. G. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 27-41. ISBN 978-85-7798-231-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-02.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

BERTONCINI, M; PRESENTE, V. R. As Alterações dos Modelos de Gestão Estatal e uma Proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública., 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p123>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G.. 1998. Dicionário de Política. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

BOEMER, M. R.; FERRAZ, C. A.; MARTINS, J. A fenomenología como alternativa metodológica para pesquisa: algumas considerações. Rev. esc. enferm. USP, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 139-147, 1990. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/wfHN6qH33k7WK5nBfYgTtYy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22 de março de 2021.

BOLESINA, I; DIAS, F. V. A incongruência hermenêutica da supremacia do interesse público a partir da superação do paradigma público-privado pelo fenômeno da constitucionalização do direito: uma análise a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=466e695c8ce7c0b5>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

BRASIL. Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007. Advocacia Geral da União, 2007a. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24505#ementa>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, 1988. Acesso em: 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://referenciabibliografica.net/index.php?clicouNoExemplo=constituicoes#>. Acesso em: 03 dez. 2020

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm) Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.201, de 15 de janeiro de 2020. Regulamenta o § 4º do art. 1º e o art. 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para fixar os valores de alçada para a autorização de acordos ou transações celebradas por pessoa jurídica de direito público federal e por empresas públicas federais, para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. Brasília, 2020a.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Presidência da República. 2016. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm)>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.608 de 25 de janeiro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Procuradoria-Geral Federal, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Presidência da República, 2021a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 174, de 5 de agosto de 2020. Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), mediante celebração de transação resolutive de litígio; e prorroga o prazo para enquadramento no Simples Nacional em todo o território brasileiro, no ano de 2020, para microempresas e empresas de pequeno porte em início de atividade. 2020b. Disponível: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-174-de-5-de-agosto-de-2020-270712421>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, 1966. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm) &gt;. Acesso em: 28 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em 29 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)> Acesso em 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20dispon%C3%ADveis.&text=2%C2%BA%20A%20arbitragem%20poder%C3%A1%20ser,eq%C3%BCidade%2C%20a%20crit%C3%A9rio%20das%20partes.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.307%2C%20DE%2023,Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20arbitragem.&text=Art.,relativos%20a%20direitos%20patrimoniais%20dispon%C3%ADveis.&text=2%C2%BA%20A%20arbitragem%20poder%C3%A1%20ser,eq%C3%BCidade%2C%20a%20crit%C3%A9rio%20das%20partes.>)>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil, 2015a. Disponível em: <&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)&gt;>. Acesso em: 28 de maio de 2021

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, 2015 b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>. Acesso em 02 de novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.988-de-14-de-abril-de-2020-252343978>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer SEI nº 10.177/2021. Brasília, 2021b.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 01, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre o juízo de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito das Câmaras Locais de Conciliação, quando a questão controvertida for de interesse local e não tiver repercussão nacional. Diretoria da Câmara de Conciliação e arbitragem da administração federal. 2019a.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 02, de 14 de agosto de 2019. Delega a aprovação da análise de admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de mediação, no âmbito da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diretoria da Câmara de Conciliação e arbitragem da administração federal. 2019b.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 03, de 12 de setembro de 2019. Dispõe sobre a distribuição e a redistribuição de procedimentos conciliatórios aos conciliadores no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF. Diretoria da Câmara de Conciliação e arbitragem da administração federal. 2019c.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 04, de 29 de novembro de 2019. Dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal– CCAF. Diretoria da Câmara de Conciliação e arbitragem da administração federal. 2019d.

\_\_\_\_\_. Ordem de serviço nº 01, de 23 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de conciliação no âmbito das Câmaras Locais de Conciliação – CLC. Diretoria da Câmara de Conciliação e arbitragem da administração federal. 2020e.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1281, de 27 de setembro de 2007. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Advocacia-Geral da União, 2007b. Disponível em: <<https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/24515#ementa>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. PGFN em números: 2020. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, 2021c. Disponível em: <[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn\\_em\\_numeros.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros.pdf)>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 576, de 16 de dezembro de 2019. Altera a Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007. Advocacia-Geral da União. 2019e. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-576-de-16-de-dezembro-de-2019-233740483>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 173, de 15 de maio de 2020. Delega a competência para autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios judiciais ou extrajudiciais às autoridades que menciona, e dá outras providências. Presidência da República/Advocacia-Geral da União, Brasília, 2020d.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Acórdão. ADI 0001394-37.2005.0.01.0000. Relatora Ministra Cármen Lúcia. 15 de setembro de 2010. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618979>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 24 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001: 222-259.

CANÇADO, A. C. et al. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/ndmXdf9DRMjGzTNpKCMX5zN/?lang=pt>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/mMHMPWFCXyg7hF3NcBSnyyx/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

CARNEIRO, R; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

CARVALHO, P. B. Curso de Direito Tributário. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

CAVACO, B. S. B. Desjudicialização e Resolução de Conflitos - A Participação Procedimental e o Protagonismo do Cidadão na Pós-Modernidade. Curitiba: Juruá. 2017.

CASTRO, V. P. A virada ontológica da antropologia. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/remate/article/view/8656229/22588>>. Acesso em: 24 de novembro de 2021

CENCI, E. M. Esplendor e Crise do Constitucionalismo Global. Sequência: estudos jurídicos e políticos, v. 41 n. 84. 2020.

CEZAR, L. C. Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, jan - fev, 2018, págs. 52-70.

CJF. I Jornada de prevenção e solução extrajudicial de litígios. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 22 e 23 de agosto de 2016. Disponível em: < <https://cbar.org.br/site/wp-content/uploads/2021/11/enunciados-i-jornada.pdf>>. Acesso em: 28 de maio de 2021

CJF. II Jornada "Prevenção e solução extrajudicial de litígios. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 26 e 27 de agosto de 2021. Disponível em: <<file:///C:/Users/advma/Downloads/Enunciados%20Justificativas%20aprovados-VF.pdf>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Número 2021: ano-base 2020. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>>. Acesso em 28 de outubro. de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 125 de 29/11/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2010. Disponível em: <&lt;<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=156> &gt;>. Acesso em: 30 de julho de 2020.

CRISTÓVAM, J. S. S. Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público: Novo Regime Jurídico-Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes. Curitiba: Juruá. 2015.

\_\_\_\_\_. O conceito de interesse público no Estado constitucional de direito: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes.

Disponível em: <  
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/123431/327169.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Princípios Constitucionais: Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação Jurídica. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá. 2016.

BRUYNE, P. et al. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CUNHA, A. D. (coord). Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal, 2011. Disponível em:  
&lt; [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf) &gt;.  
Acesso em: 29 de maio de 2020

DIÁLOGO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2021.  
Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/dialogo/>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

DRUCKER, P. F. Post-capitalist society. 1993. Disponível em:  
<<http://pinguet.free.fr/drucker93.pdf>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

DWORKIN. R. Justiça para ouriços. Coimbra: Almedina, 2011.

\_\_\_\_\_. O império do Direito. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

EAGU. Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard. Escola da Advocacia-Geral da União. Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, 2017. Disponível em:

ELIAS, C; RUIZ, P. P. Revista da AJURIS. Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário. Porto Alegre, v. 45, n. 145, 2018. Disponível em:<  
<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/901/Ajuris%20145%20-%20DT2.pdf>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

EVANS, C.; MCKERCHAR, M. Sustaining Growth in Developing Economies through Improved Taxpayer Compliance: Challenges for Policy Makers and Revenue Authorities. eJournal of Tax Research, vol. 7, no. 2, 2009, págs.171-201. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/eJITaxR/2009/8.pdf>>. Acesso em: 19 de março de 2021.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro. 2001. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod\\_resource/content/](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/)  
FARIA, J. H; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

FERNANDES, T. R. M. Transação Tributária: O Direito Brasileiro e a Eficácia da Recuperação do Crédito Público à Luz do Modelo Norte-Americano. Curitiba: Juruá, 2014.

FERREIRA, M. A. M. et al. Gestão social como projeto político e prática discursiva. Cad. Ebape.br, v. 14, nº 2, Paper 1, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2016, págs. 278-292.

GABARDO, E. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTFvrK/abstract/?lang=pt#:~:ext=v4i2.53437%20copiar-%20princ%C3%ADpio%20da%20supremacia%20do%20interesse%20p%C3%BAblico%20sobre%20o%20interesse,Belo%20Horizonte%3A%20F%C3%B3rum%2C%202009.>>> Acesso em: 26 de outubro de 2021.

GADAMER, H. Verdade é Método. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GARGARELLA, Roberto. Latin American Constitutionalism, 1810 – 2010: The Engine Room of the Constitution. Oxford University Press: New York, 2013.

GOMES, M. Extinção do crédito tributário. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2021.

GUERRA, J. F. C.; TEODÓSIO, A. S. S. Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12645>. Acesso em 03 de janeiro de 2022.

GUNTHER, L. E.; PIMPÃO, R. D (coord). Conciliação: Um Caminho para a Paz Social. Curitiba: Juruá, 2013.

HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

\_\_\_\_\_. Teoria do agir comunicativo. Vol 1. São Paulo: Martins Fontes, 2019a.

\_\_\_\_\_. Teoria do agir comunicativo. Vol 2. São Paulo: Martins Fontes, 2019b.

\_\_\_\_\_. The structural transformation of the public sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge: The MIT Press, 1991.

HAHN, T. G.; GRZYBOVSKI, D. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. Rev. Adm. Pública 40. 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>>. Acesso em 19 de março de 2021.

HARADA, K. Direito financeiro e tributário. 26. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HART, H. L. A. O conceito de Direito. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4375607/course/section/2097405/Hart%20%20Herbert%20-%20O%20conceito%20de%20direito.pdf>>. Acesso em 22 de fev. de 2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de Holanda. 1995. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/188082/mod\\_resource/content/1/Raizes\\_do\\_Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/188082/mod_resource/content/1/Raizes_do_Brasil.pdf)>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

IBRAHIM, F. Z.; SCHWARTZ, G. C. G. O Princípio da Legalidade Tributária no Brasil: do Normativismo-Conceitualista ao Pós-Positivismo. In CAMPOS, C. A. A et al. Direitos Fundamentais e Estado Fiscal: Homenagem Ao Professor Ricardo Lobo Torres. Salvador: Editora Juspodium. 2019.

JANCZESKI, C. A. Direito Tributário e Processo Tributário - Abordagem Conceitual - Volume I - Direito Material Tributário, Noções Básicas de Direito Tributário, Princípios e Conceitos Fundamentais, Normas Gerais de Direito Tributário. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2019.

KANT, Immanuel. A metafísica do Poder. 2013. Disponível em: <http://cabana-on.com/Ler/wp-content/uploads/2017/09/Metafisica-dos-Costumes-Immanuel-Kant.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

KELSEN, H. A teoria pura do direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Hans-Kelsen-Teoria-Pura-do-Direito.pdf>>. Acesso em: 20 de fev. de 2021.

KUHN, Thomas. A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4103727/mod\\_resource/content/1/Kuhn-Estrutura-das-revolucoes-cientificas%201989.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4103727/mod_resource/content/1/Kuhn-Estrutura-das-revolucoes-cientificas%201989.pdf)>. Acesso em: 24 de novembro de 2021

LIMA, V. S. S. A autotutela, a autocomposição e a heterocomposição: um breve histórico sobre os métodos de solução de conflitos. Brazilian Journal of Development. Vol 7, Nº 11. 2021. Disponível em: <<https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/39272/pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

LOIS, E. C. A Autocomposição em Processos Tributários. Dissertação (Dissertação em Direito) - UFES, Universidade de Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em: <[https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8838/1/tese\\_11344\\_EDUARDO20170829-114254.pdf](https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8838/1/tese_11344_EDUARDO20170829-114254.pdf)>. Acesso em 30 de maio de 2021

NIKLAS, L. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, in Gambetta, Diego (ed.) Trust: Making and Breaking Cooperative Relations, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 6, 2000, págs.94-107. Disponível em: <<http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/luhmann94-107.pdf>>. Acesso em 02 de janeiro de 2022.

LUÑO, A. E. P. Las generaciones de derechos humanos. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183#.YEE6mhKjIU>. Acesso em: 30 de maio de 2020.

MACCORMICK, N. Retorica E O Estado de Direito. (C. H. Mendes, Trad.) Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Disponível: <<https://books.google.com.br/books?id=w6KOFUW1Sv8C&printsec=frontcover&dq=estado+de+direito&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjL88yLmOjeAhVGCpAKHYj7Br0Q6AEIKTAA#v=onepage&q=estado%20de%20direito&f=false>>. Acesso em 12 setembro de 2019.

MACHADO, F. Indisponibilidade do Interesse Público: Reflexos do Novo CPC para a Resolução Consensual dos Conflitos. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

MATTIA, C.; SILVA, R. R. C. C. Ciência administrativa e gestão pública: uma crítica à primazia do privado em relação ao público. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/9zqYqkny9Pmp48FddLBtDZy/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

MELLO, C. M. Introdução ao estudo do Direito. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo. 2021.

MONTESQUIEU, C. S. O espírito das leis. 2000. Disponível em: <[file:///C:/Users/advma/Downloads/Montesquieu-O-espírito-das-leis\\_completo.pdf](file:///C:/Users/advma/Downloads/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf)>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NICÁCIO, C. S. Desafios e impasses aos meios consensuais de tratamento de conflitos. 2013, págs. 25-46. In GUNTHER, L. E.; PIMPÃO, R. D (coord). Conciliação: Um Caminho para a Paz Social. Curitiba: Juruá, 2013.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA. C. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. ano 8, n. 32. abr./jun. 2008.

PALADINO, E. Dicionário Enciclopédico Dos Princípios Jurídicos, 2016. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=bzQDDQAAQBAJ&pg=PT3701&dq=princ%C3%ADpio+republicano&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwie>>

lahgOjeAhXJUJAKHeYJBbAQ6AEILjAB#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, Rodrigo Francisco de; MOREIRA, Nelson Camatta. O futuro passado do constitucionalismo brasileiro. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 11, n. 2, p. 734- 750, 2016

PICKERING, Andrew. *The Ontological Turn: Taking Different Worlds Seriously*. 2016. Disponível em: <<https://architecture.mit.edu/sites/architecture.mit.edu/files/attachments/lecture/tokyo-rev-060815.pdf>>. Acesso em 24 de novembro de 2021.

PINTO, J. M. R. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. Paideia, 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/paideia/a/xJGQv8nhmfczWSDkPvPxkxq/?lang=pt>>. Acesso em 14 de julho de 2020.

QUENEHEN, R. *Direito Administrativo*. Curitiba: Contentus, 2021.

RAMOS, D. M. O. Princípios da Administração Pública: A supremacia do interesse público sobre o interesse particular. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 4, p. 87-105, 2000.

RIBCZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos e legitimidade. *Revista Direito Mackenzie*, v. 9, n. 2, p. 218-237.

RIBEIRO, M. M. *Administração Tributária Cibernética - O Interesse Público e o Princípio da Eficiência como Critérios de Legitimidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 3. p. 85-100, set./dez. 2017. Disponível em: <10.5380/rinc.v4i3.54373.>. Acesso em: 26 de janeiro de 2022.

SERRANO, C. A dimensão ritual na solução de conflitos na justiça tradicional de sociedades africanas. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/africa/article/view/74020/77679>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

SILVA, D. R. A tributação sobre o consumo e as desigualdades sociais no Estado de crise socioeconômica. *Revista DIREITO UFMS*. Campo Grande, MS. v.3 n.1 p. 211 - 232 jan./jul. 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/advma/Downloads/2978-Texto%20do%20artigo-13113-1-10-20170727.pdf>> Acesso em: 26 de janeiro de 2022.

SILVA, T. A. Conceitos e evolução da Administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo. 2017. Disponível em:  
<file:///C:/Users/advma/Downloads/16678-17435-1-PB%20(1).pdf>.

SOARES, R. M. F. *Hermenêutica e Interpretação Jurídica*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SOUSA, M. S. R.. Desenvolvimento e direitos fundamentais no projeto eurocêntrico: o desafio do descentramento cognitivo da colonialidade racializada. 2020. Disponível em:  
[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/csu.2020.56.1.06](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2020.56.1.06). Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Constitucionalismo e colonialidade: novo constitucionalismo latino-americano e o direito da palavra da tradição africana como resistência na modernidade. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/105018>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

STRECK, L. L. *Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.

\_\_\_\_\_. *Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas*. 6ª ed, rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017b.

TENÓRIO, F. C. *Gestão Social: Uma perspectiva conceitual*. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 07-23, 1998  
Disponível em: <[https://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/09/Ten%C3%B3rio-1998.pdf](https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/09/Ten%C3%B3rio-1998.pdf)>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

VARGAS, L. C. A. M. V. *Crédito Tributário: Causas de Suspensão da Exigibilidade*. Curitiba: Juruá. 2016.

VILARINHO, M. Alguns aspectos do coronelismo brasileiro na perspectiva weberiana. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.36066/compcs.v1i23.10923>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.

VITALIS, A. *Compliance* fiscal e regulação fiscal cooperativa. Rev. direito GV 15. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201904>>. Acesso em 19 de março de 2021.

VESCHI, B. Etimologia de diálogo. 2019. Disponível em:  
<<https://etimologia.com.br/dialogo/>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

VIZEU, Fabio. Algumas contribuições da teoria da ação comunicativa para a área de organizações. In: XXVII ANPAD), Atibaia, 2003.

Yin. R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª ed. São Paulo. ARTMED EDITORA. 2001.

WEBER, Max. Ensaios de sociologia. 1982. Disponível em:  
<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod\\_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaios%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaios%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf)>.  
Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

WEISSHEIMER, M. Filosofia africana: a luta pela razão e uma cosmovisão para proteger todas as formas de vida. 2018. Disponível em:  
<<https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2018/05/filosofia-africana-a-luta-pela-razao-e-uma-cosmovisao-para-proteger-todas-as-formas-de-vida/>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>. Acesso em: 09 de janeiro de 2022.