



## **A COMPATIBILIDADE ENTRE (IN)DISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO COM A CONSENSUALIDADE<sup>1</sup>**

### ***A COMPATIBILITY BETWEEN THE (UN)AVAILABILITY OF PUBLIC INTEREST AND TAX CREDIT WITH CONSENSUALITY***

*Marcus Livio Gomes*<sup>2</sup>

*Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva*<sup>3</sup>

*Manoel Tavares de Menezes Netto*<sup>4</sup>

**RESUMO:** Este estudo visa ilustrar a compatibilidade entre a preservação do interesse público e a utilização de mecanismos consensuais em âmbito tributário. Através de revisão bibliográfica, traçamos uma jornada histórica e evolutiva que evidencia uma mudança na compreensão do direito público. Este movimento transformador está moldando uma nova perspectiva da Administração Pública, inclusive na cobrança de tributos, em que abordagens mais eficientes e adequadas para a resolução de conflitos estão ganhando destaque. O direito público, frequentemente caracterizado por sua rigidez e inflexibilidade, está se adaptando para melhor atender às necessidades da sociedade moderna. O paradigma tradicional, que priorizava o interesse público de forma intransigente, está dando lugar a uma abordagem mais flexível e colaborativa. Esse fenômeno reflete um movimento mais amplo em direção a uma administração pública orientada para resultados e aberta a soluções consensuais, até mesmo no campo tributário. A consensualidade, nesse contexto, representa uma virada significativa. A adoção de métodos como a negociação, a conciliação e a mediação na resolução de disputas tributárias é um marco da busca por eficiência e justiça. A percepção

<sup>1</sup> Artigo recebido em 31/08/2023 e aprovado em 20/12/2023.

<sup>2</sup> Professor Pesquisador Associado do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados (IALS / University of London). Professor Associado dos programas de Bacharelado, Mestrado e Doutorado em Direito Tributário e Direito Tributário Internacional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Foi Juiz Federal da 2ª Região. Foi Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ. Rio de Janeiro/RJ. E-mail: marcusliviogomes@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutorando em Direito Constitucional Tributário pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestre e Especialista em Direito Tributário pela mesma Instituição. Atualmente, é Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça. É membro do Observatório da Macrolitigância Fiscal. Brasília/DF. E-mail: edu.silva06@hotmail.com

<sup>4</sup> Assessor Especial na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Doutorando em Direito Constitucional (IDP/DF), Mestre em Administração Pública (FGV/RJ). Coordenador da Subcomissão para Contencioso Judicial do Comitê de Apoio Técnico do Diagnóstico do Contencioso Tributário do Conselho Nacional de Justiça. Membro do Comitê de Apoio Técnico da Comissão de Juristas STF/Senado para Reforma do Processo Tributário. Membro do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais (AGU). manoelt@gmail.com.



de que a aplicação rígida das regras fiscais pode resultar em litígios intermináveis e custosos está levando a uma abertura para a busca de soluções mais ágeis e harmoniosas. A consensualidade não é apenas uma resposta eficaz aos desafios do sistema tributário, mas também é congruente com os princípios democráticos da sociedade contemporânea ao promover a participação ativa dos contribuintes na resolução e na prevenção de suas obrigações tributárias, ao mesmo tempo em que garante a proteção do interesse público. Concluímos que a consensualidade está se tornando um alicerce fundamental na construção de uma administração tributária mais justa e eficiente. Este estudo é um lembrete de que a evolução do direito público está em curso, e a consensualidade é uma peça-chave desse quebra-cabeça em constante desenvolvimento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indisponibilidade do interesse público; indisponibilidade do crédito tributário; consensualidade; reforma do processo tributário; Comissão de Juristas.

**ABSTRACT:** This study aims to illustrate the compatibility between preserving the public interest and utilizing consensus mechanisms in the tax context. Through a bibliographic review, we trace a historical and evolutionary journey that highlights a shift in the understanding of public law. This transformative movement is shaping a new perspective of Public Administration, even in tax collection, where more efficient and suitable approaches to conflict resolution are gaining prominence. Public law, often characterized by its rigidity and inflexibility, is adapting to better meet the needs of modern society. The traditional paradigm, which prioritized the public interest uncompromisingly, is giving way to a more flexible and collaborative approach. This phenomenon reflects a broader shift toward results-oriented public administration that is open to consensus solutions, even in the tax field. Consensus, in this context, represents a significant turning point. The adoption of methods such as negotiation, conciliation, and mediation in resolving tax disputes marks a milestone in the pursuit of efficiency and fairness. The realization that rigid enforcement of tax rules can result in endless and costly litigation is leading to an openness to seek more agile and harmonious solutions. Consensus is not only an effective response to the challenges of the tax system but also aligns with the democratic principles of contemporary society by actively involving taxpayers in resolving and preventing their tax obligations while ensuring the protection of the public interest. The concept of consensus in tax matters signifies a shift towards a more harmonious and cooperative approach between tax authorities and taxpayers. It recognizes that rigid enforcement measures alone may not always yield the desired outcomes and that fostering an environment where disputes can be amicably settled benefits all parties involved. We conclude that consensus is becoming a fundamental cornerstone in building a fairer and more efficient tax administration. This study serves as a reminder that the evolution of public law is ongoing, and consensus is a key piece of this constantly developing puzzle.

**KEYWORDS:** Unavailability of public interest; unavailability of tax credit; consensuality; tax process reform; Commission of Jurists.



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Anos se passaram até que fosse atingida uma cultura interinstitucional madura, acompanhada de uma compreensão ajustada da compatibilidade da indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário com a consensualidade.

Por muitos anos, apesar de categorizá-las (a indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário) como princípios, a doutrina e a jurisprudência brasileira as aplicavam como se regra fossem em um contexto de tudo ou nada. A realização do direito frequentemente rígida, ignorava nuances e possibilidades mais flexíveis que pudessem harmonizar a indisponibilidade com abordagens consensuais.

No entanto, é certo que o panorama da mudança não se limitou a isso, havendo um conjunto de fatores que desempenhou um papel crucial nessa transformação. Um destes é a alta litigiosidade tributária, associada a um contexto de baixa eficácia da execução fiscal, um retrato breve da macrolitigância fiscal existente atualmente no Brasil.

Por meio de revisão bibliográfica, o presente artigo objetiva demonstrar como essa realidade mudou e apresentar contribuição, contornos, condicionantes e limites presentes no ordenamento jurídico que orientam a aplicação da consensualidade em matéria tributária. Ao traçar um panorama histórico e evolutivo, o estudo busca destacar a mudança gradual nas perspectivas jurídicas e o papel das legislações e regulamentos específicos nesse processo.

Um direito público em constante transformação (1ª via), para uma nova Administração Pública, inclusive no âmbito da cobrança de tributos (2ª via), para uma atuação atenta aos meios mais adequado para resolver conflitos (3ª via). Essas três vias são intrinsecamente interconectadas, refletindo um movimento jurídico mais amplo em direção a uma abordagem mais flexível, colaborativa e orientada para resultados.

Ao fim, pontua-se como a compatibilidade entre consensualidade e os princípios acima aludidos solidificou terreno para a tentativa de modernização e dinamização do direito processual tributário. Essa evolução não apenas traz novas abordagens para a resolução de conflitos tributários, mas também enfatiza a importância de equilibrar os interesses públicos e privados de maneira mais harmoniosa e eficaz. Assim, à medida que o cenário jurídico continua a evoluir, a consensualidade emerge como um pilar fundamental na construção de



---

uma administração tributária mais justa, eficiente e alinhada com os princípios democráticos da sociedade contemporânea.

## 2. DIREITO PÚBLICO EM TRANSFORMAÇÃO

É característica própria do direito público estar em transformação.

Nesse sentir, uma primeira abordagem teórica capaz de explicar a compatibilidade entre consensualidade em matéria tributária e a indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário consiste em bem entender dois conceitos da filosofia jurídica: os lógico-jurídicos (ou jurídicos fundamentais); e os jurídico-positivos.

Os lógicos-jurídicos constituem pressupostos fundamentais para a ciência jurídica, tais como as noções de direito subjetivo, dever jurídico, objeto, relação jurídica. Correspondem, pois, à estrutura essencial de toda norma jurídica. Por conseguinte, não são exclusivos de determinado ordenamento jurídico, mas comum a todos. Não são dados os conceitos lógico-jurídicos empiricamente, porque são alheios a toda experiência. São necessários a toda realidade positiva, efetivamente existente, historicamente localizada ou apenas possível, precisamente porque funcionam como condicionantes a todo pensamento jurídico<sup>5</sup>.

De outro lado, há os conceitos jurídico-positivos, ou seja, temas cuja definição depende das peculiaridades do direito positivo analisado, sendo possível encontrar inúmeras diferenças nos variados sistemas jurídicos. O estudo do Direito Tributário é rico em questões desta natureza, a exemplo do lançamento tributário<sup>6</sup>. Por ser uma construção artificial do legislador, o lançamento é vinculante para o intérprete e aplicador da lei, de sorte que o lançamento só terá relevância jurídica enquanto determinado dentro dos contornos fixados no diploma legal<sup>7</sup>.

Os conceitos jurídicos fundamentais auxiliam na compreensão do direito. Por vezes, os juristas, firmes no propósito de identificar um conceito jurídico fundamental e a

---

<sup>5</sup> BORGES, José Souto Maior. *Lançamento tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 72

<sup>6</sup> BORGES, José Souto Maior. *Lançamento tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 71

<sup>7</sup> BORGES, José Souto Maior. *Lançamento tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 74



partir daí conferir-lhe tratamento compatível a um instituto desta natureza, ignora fenômenos jurídicos e cria anomalias incompatíveis com a realidade.

É o caso da indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário. O conceito de interesse público é jurídico-positivo. Veja-se, a indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário não se encaixam na categoria de um conceito lógico-jurídico (jurídico fundamental). Pode, portanto, passar por mutação ou reconstrução. Pode sequer inexistir acaso seja a vontade do legislador.

A insistência em categorizar a indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário como conceito lógico-jurídico nos levou a um contexto de uma litigiosidade tributária irracional, ineficiente e sem propósito para contribuintes e Estado.

Não existe impedimento para que a legislação estabeleça faixas de flexibilidade para o crédito tributário, desde que esses limites estejam em conformidade com os princípios constitucionais relativos aos tributos e alinhados aos critérios de interesse público. Nada obsta que a legislação possa delinear, dentro de certos parâmetros e no cumprimento do interesse coletivo, os critérios mais adequados para a formação, alteração ou extinção do crédito tributário inclusive os meios de resolução de conflitos, vinculativamente e com espaço para discricionariedade, no que couber, visando a atender a praticabilidade, economicidade, celeridade e eficiência da administração tributária<sup>8</sup>. Nada impede a opção legislativa de conferir espaços de consensualidade, nos diversos momentos e com diferentes finalidades, para a relação Fisco e contribuintes.

No quadro dos limites previstos pela lei, portanto, Administração e cidadão podem concretizar uma atuação concertada capaz de resolver eventual obrigação tributária.

Outra abordagem que demonstra a compatibilidade da indisponibilidade do interesse público e do crédito tributário com a consensualidade é a histórica. Basta retomar o surgimento do Direito Administrativo, que, a seu modo, é condicionado à concepção vigente de Estado de cada época. Assim, para compreender o papel que esta disciplina exerce, é

---

<sup>8</sup> TORRES, Heleno Taveira. Transação, Arbitragem e Conciliação Judicial como Medidas Alternativas para Resolução de Conflitos entre Administração e Contribuintes – Simplificação e Eficiência Administrativa. *Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar. 2003, p. 6.*



importante lançar luz sobre a noção de Estado correspondente <sup>9</sup>. Essa compreensão, por consequência, irradia seus efeitos à estruturação da Administração Pública e de sua forma de se relacionar com particular, inclusive no âmbito da cobrança de tributos, e na forma de resolver conflitos.

O marco inicial para compreender a gênese desse ramo do direito é a Revolução Francesa, período que marca o rompimento com o modelo político vigente à época, a Monarquia Absoluta, caracterizada pela falta de limitação jurídica ao poder do rei – o Príncipe era a própria *legibus solutus*, não sendo contido por nenhuma regra jurídica <sup>10</sup>.

Não existia limites precisos para os poderes dos agentes do Rei, tampouco procedimento a observar para o exercício de suas funções. Os servidores vinculados ao poder do Monarca, agindo por delegação, não conheciam barreiras à sua atuação <sup>11</sup>.

Também não se falava em liberdades dos súditos que pudessem prevalecer diante de alguma ordem do soberano. Subjetivamente, nesse regime administrativo manifesta-se a compreensão de que o súdito se converte em objeto sem vontade<sup>12</sup>.

No Século XVIII, a resistência da burguesia emergente às normas do rei foi um catalizador importante na deflagração da Revolução Francesa <sup>13</sup>. Também foram as teorias contratualistas, que enfatizavam a submissão da autoridade política à primazia que se atribui aos particulares sobre o Estado, a qual passou a ser compreendido como instituição concatenada para lhes garantir os direitos básicos<sup>14</sup>.

Como consequência de uma ruptura com o modelo político vigente à época, surgiu o Novo Regime, fundado na concepção de que era necessária a existência de um Estado capaz de impor comportamentos e assegurar uma convivência fundada na coerção <sup>15</sup>. Nasceu, em

---

<sup>9</sup> MEDINA, Manuel Alberto Restrepo. La adecuacion del Derecho Administrativo al Estado Contemporaneo. *Estudios Socio-Juridicos* v. 4, n. 2, 2002, p. 130-153

<sup>10</sup> GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993, p. 65-66

<sup>11</sup> GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993, p. 66

<sup>12</sup> GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993, p. 66-69

<sup>13</sup> GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993, p. 68-75

<sup>14</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP), p.128

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, 2003, p. 132



paralelo, a compreensão de que o regime administrativo também deveria servir à proteção de direitos e liberdades dos particulares frente aos arbítrios do Poder Estatal <sup>16</sup>.

Nesse momento, vigorou a compreensão de que ao Estado cabia a tutela de interesses gerais, atribuindo-se ao ente estatal o poder de impor limites aos direitos individuais. Ao mesmo tempo, o poder conferido à máquina pública era subordinado à lei e tinha como tarefa manter a coexistência pacífica entre as esferas individuais, para que atuassem livremente <sup>17</sup>.

Para tanto, o regime administrativo se ergueu estruturado no princípio da legalidade, em decorrência do qual até mesmo os governantes deveriam se submeter à lei. A relação verticalizada entre Estado e particular deu origem à denominada supremacia do interesse público sobre o privado e da qual decorreu diretamente a ideia de que os interesses que envolviam a Administração eram indisponíveis, não podendo a Administração Pública deixar de atender a fins de interesse da coletividade nem, eventualmente, vir a renunciar a poderes conferidos pelo ordenamento jurídico para promover tal tutela, já que não era titular destes direitos <sup>18 19</sup>.

Sucessivos processos de industrialização e urbanização ocorridos a partir do final do século XIX e que ganharam força ao longo do século XX trouxeram significativas alterações nas organizações sociais dos países ocidentais. Houve, em face das inovações tecnológicas então surgidas, uma elevação demográfica e um consequente inchaço nos grandes centros urbanos. Assim, aumentaram as tensões sociais, surgidas a partir de demandas das classes mais desfavorecidas. Suas aspirações por uma melhor situação não eram resolvidas no âmbito de relações exclusivamente particulares. O modelo político então vigente mostrou-se incapaz de atender às demandas então formuladas <sup>20</sup>.

Iniciou-se, posteriormente, um período democrático marcado por quatro vetores principiológicos: os direitos fundamentais, a subsidiariedade, a participação e a Constituição

<sup>16</sup> GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993, p. 71-72

<sup>17</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. *Revista de direito civil, imobiliário, agrário e empresarial*, v. 17, n. 65, p. 21-32, jul./set. 1993

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 110

<sup>19</sup> BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez.2020

<sup>20</sup> FERNANDES, Marcelo Cama Proença. *Contratos: eficácia e relatividade nas coligações contratuais*. Ed. Saraiva, Série IDP, p.50



como ordem de valores<sup>21</sup>. Nas margens deixadas à valoração da Administração Pública, a ação estatal passou a ser condicionada e atenta aos aludidos vetores<sup>22</sup>.

Floresceu uma ideia moderna de Estado, que passou a assumir funções antes deixadas à iniciativa privada e a intervir cotidianamente na economia. Valores propugnados pela Constituição passaram a estar presentes em todos os recantos do ordenamento. O esforço hermenêutico do jurista voltou-se para a aplicação direta e efetiva dos valores e princípios da Norma Fundamental<sup>23</sup>.

O Direito Administrativo passou, então, a ser pautado nos termos de um sistema constitucional positivo, que precisava conviver em um equilíbrio complexo com direitos subjetivos<sup>24</sup>. De acordo com a realidade local e os anseios sociais na contemporaneidade, a Constituição de cada país pôde optar pelo princípio da consensualidade, em determinados casos, mesmo no campo do direito público<sup>25</sup>.

A legalidade a que o Poder Público estava submetido deixou de ser uma legalidade estritamente formal – isto é, ao Estado só caberia o exercício de suas atribuições somente naquilo que a lei autorizava -, para ser compreendida a partir de uma percepção capaz de compatibilizar a atuação estatal ao ordenamento jurídico como um todo, ao que se convencionou chamar de princípio da juridicidade<sup>26</sup>.

Dessa forma, objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB/88), bem como a busca pela solução pacífica de conflitos nas relações internas e externas (art. 4º, VII, CRFB/88), abriram espaço entre nós para a

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, 2003, p. 134

<sup>22</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 165

<sup>23</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. *Revista de direito civil, imobiliário, agrário e empresarial*, v. 17, n. 65, p. 21-32, jul./set. 1993

<sup>24</sup> GABARDO, Emerson. 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

<sup>25</sup> VALLE, Vivian Cristina Lima López. *O acordo administrativo entre o direito público e o direito privado: emergência de uma racionalidade jurídico-normativa público-privada?*. In: *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática* / Coord. Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo: Almedina, 2020, p. 71-77

<sup>26</sup> MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, p. 26-28. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6437> >. Acesso em: 14-08-2023



---

mudança de uma relação da Administração Pública com o particular, de modo que a consensualidade passou, também, a ser nota sonante no regime administrativo.

Essa vertente não afastou como característica identitária do Direito Administrativo a prossecução do interesse público. Também não passou a ser apenas um Direito voltado tão só aos interesses privados, mas, sim, um Direito cujos mecanismos visam e permitem equilibrar a realização do interesse público com o respeito pelos legítimos interesses individuais<sup>27</sup>.

A consensualidade não nega a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade, tampouco é avessa aos referidos princípios. Trata-se, em verdade, de via para o exercício desses. Em muitos casos, são os próprios princípios que revelam a atuação consensual como meio mais adequado a ser seguido.

Tal como a compreensão do Direito Administrativo foi se transformando ao longo do tempo, o mesmo aconteceu com o entendimento do que é interesse público. Antes, era uma conceituação mais abstrata, ligada à ideia filosófica de bem comum. Com o tempo, a noção de interesse público foi se adaptando à realidade jurídica, econômica e social dos formatos de Estado que surgiram no decorrer dos tempos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de objetivos fundamentais que devem ser perseguidos pela administração pública. Esses objetivos são parte integrante da noção de interesse público, que precisa estar consentânea com as novas realidades sociais e econômicas, de forma a garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social.

Sob a tutela da Constituição Federal de 1988, a compreensão do interesse público deve levar em conta a perspectiva dos cidadãos e dos grupos sociais que são afetados pelas decisões da Administração Pública, permitindo a participação popular, a transparência e o diálogo com a sociedade.

Não é possível extrair de uma sociedade fragmentada tal como a que vivemos atualmente um interesse unívoco, definível previamente à situação concreta para prevalecer em abstrato sobre qualquer conflito administrativo que possa ser verificado. A fragmentação

---

<sup>27</sup> CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.



de interesses percebido na atual configuração do Estado coloca na Administração Pública a função de arbitadora dos interesses que devem prevalecer no caso concreto, de forma motivada e observadas as especificidades que cada caso envolve <sup>28</sup>.

A consensualidade representa, também, uma mudança de paradigma decorrente do abandono da distinção absoluta, rígida e dual entre interesse público e interesse privado, passando a admitir uma parceria entre Estado e particulares <sup>29</sup>. Ao lado da referida função de arbitramento dos interesses, também vale notar a função de composição desses interesses, por meio da qual a Administração busca harmonizar os interesses em conflito seja entre os particulares, seja em relação ao próprio Poder Público <sup>30</sup>.

Nessa perspectiva, o interesse público se revela ao operador do direito, após se levar em consideração as condições políticas, sociais, culturais e econômicas. Trata-se, por conseguinte, não de uma situação estática, mas variável <sup>31</sup>. O conceito é indefinido do ponto de vista linguístico. Transita no tempo, mas permanece, ao menos intuitivamente ao que não se pode fazer. Vincula-se, ainda, à ideia de eficiência, como se verá a frente <sup>32</sup>.

O ponto está em considerar não apenas o ato administrativo como expressão do interesse público, mas também o acordo firmado entre Administração e particular. O ato consensual é também a própria expressão do interesse público <sup>33</sup>. Não se vislumbra de *per se* que a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público conduzam a uma incompatibilidade da consensualidade com o ordenamento jurídico pátrio <sup>34</sup>.

<sup>28</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 151-153. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 14-08-2023

<sup>29</sup> BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 262-267

<sup>30</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 151-152. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 10-06-2021

<sup>31</sup> ESCOLA, Hector Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 245

<sup>32</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 126

<sup>33</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 153. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 14-08-2023

<sup>34</sup> BEVILACQUA, Lucas; BUÍSSA, Leonardo. Consensualidade na Administração Pública e transação tributária. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 46-54, ago. 2015



### 3. UMA NOVA ROUPAGEM PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma nova Administração Pública precisou surgir para lidar com os desafios do seu tempo, que hoje é caracterizado por uma sociedade complexa, plural, com acelerada mutação e que lida com um fluxo de informação antes inimaginável.

Antes, se verificava uma relação verticalizada entre Administração e súdito. Com o advento do Estado Democrático de Direito, essa relação passou a ser mais horizontalizada, envolvendo Administração e cidadão, que, inclusive, hoje tem direito de participar da gestão da *res pública*.

Essa nova Administração tem como pontos de partida e de chegada a persecução do bem comum, significado aqui como resultado concertado decorrente da harmonização e ponderação dos interesses públicos postos à consideração da Administração Pública pelo ordenamento jurídico<sup>35</sup>.

São características desse modelo: a presença de mais maleabilidade; a necessidade de maior transparência; a abertura maior ao diálogo; a predileção pelo consenso e não pela autoridade; o processo administrativo como meio de participação cidadã; e a juridicização da eficiência<sup>36</sup>.

O próprio Estado se encontra com a sociedade civil para a satisfação dos direitos fundamentais. Essa análise coloca o consenso no âmbito negocial administrativo como elemento reestruturador da democracia<sup>37</sup>. O Poder Público passa a sentar à mesa para debater e negociar periodicamente com interessados as medidas ou reformas que pretende

<sup>35</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 57

<sup>36</sup> Cf.: MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 210; FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. *Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro*, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018.; VALLE, Vivian Cristina Lima López. *O acordo administrativo entre o direito público e o direito privado: emergência de uma racionalidade jurídico-normativa público-privada?*. In: *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática* / Coord. Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo: Almedina, 2020, p. 87

<sup>37</sup> VALLE, Vivian Cristina Lima López. *Contratos administrativos e um novo regime jurídico de prerrogativas contratuais na administração pública contemporânea: da unilateralidade ao consenso e do consenso à unilateralidade na relação contratual administrativa*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná, p. 123. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/53990>>. Acesso em: 14-08-2023



adotar. Os cidadãos, isolados ou em grupos, informam decisões da autoridade administrativa  
38 .

O ponto está em considerar o cidadão não como um adversário da Administração Pública, que enseja vínculos administrativos verticalizados, mas sim como seu colaborador. Compreende-lo como efetivo colaborador do Poder Público na gestão pública significa atribuir-lhe um papel mais ativo na atuação administrativa, em todo o seu procedimento, e não mais meramente sujeito passivo do ato imperativo e unilateral <sup>39</sup>.

Em campos outrora ocupados pela imperatividade, houve a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade. Essa orientação gerou expressões como Administração consensual, o que denota caminho no qual a Administração Pública valoriza, e, por vezes, privilegia, uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a transação <sup>40</sup>.

O modelo burocrático antes mais presente na Administração Pública, calcado exclusivamente em uma ideia mais rígida de hierarquia administrativa, deu sinais de inaptidão, a partir do momento que deixou de atender às reais necessidades ora dos cidadãos e ora da própria Administração <sup>41</sup>.

A juridicidade de valores como o da eficiência afastou qualquer possibilidade de irrelevância jurídica de opções levadas a cabo pela Administração, que passou a ter que sempre buscar a melhor alternativa. Daí, se dizer que a Administração não é livre para ser ineficiente <sup>42</sup>.

<sup>38</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 210

<sup>39</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 111. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 14-08-2023

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. n. 11, jan./mar. 2003. *Belo Horizonte: Fórum*, 2003. p. 38-39

<sup>41</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 72-73

<sup>42</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 166



Apesar de ser um princípio implícito no ordenamento jurídico pátrio desde antes, a reforma constitucional de 1988 veio apenas a eleger a eficiência como um valor a ser buscado pelo Estado como um objetivo, tal como a igualdade ou a legalidade. Em outras palavras, a inclusão da eficiência no texto constitucional apenas deixou claro que ela passou a ser considerada como um *estado ideal das coisas*, um fim visado pelo Estado. A explicitação da eficiência na Carta Política deu-lhe uma dimensão axiológica que até então não existia <sup>43</sup>.

Assim, princípio da eficiência impôs a necessidade de buscar a solução que mais maximiza o atendimento das necessidades sociais ou que desse mais consideração aos valores postos pelo ordenamento jurídico <sup>44</sup>. Teve e tem como objetivo o controle dos resultados, esteve e está a serviço do cidadão <sup>45</sup>.

No âmbito processual, permite a flexibilização, a adaptação ou a adequação das peculiaridades de cada situação concreta, a fim de prestar um serviço público que satisfaça as necessidades da população <sup>46</sup>.

No Direito Tributário, a eficiência impõe seja identificado um objetivo principal e os meios disponíveis para atingir esse objetivo. O objetivo primordial da Administração Fiscal é arrecadar os recursos que vão financiar as atividades do Estado. Os meios disponíveis podem ser divididos em dois grupos: o primeiro é representado pelos recursos utilizados na própria atividade de arrecadação; o segundo é representado pelos valores que podem ser demandados do contribuinte. Com isso, tem-se que eficiente é a administração que consegue atingir o objetivo estabelecido (arrecadar recursos suficientes) retirando o menor valor possível dos contribuintes e gerando o menor custo possível para o Estado <sup>47</sup>.

Nesse sentido, os métodos utilizados para resolver ou evitar litígios no âmbito tributário, baseados em acordos entre as partes, podem ser compreendidos como ferramentas

<sup>43</sup> FILIPPO, Luciano Gomes. *A Performance no Direito Tributário*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 90

<sup>44</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 166

<sup>45</sup> BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf)>. Acesso em: 14-08-2023.

<sup>46</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro. A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo código de processo civil brasileiro. *RePro, São Paulo*, n. 233, v. 39, jul. 2014, p. 79

<sup>47</sup> FILIPPO, Luciano Gomes. *A Performance no Direito Tributário*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 150-151



que demonstram a eficiência. Em vez de contrariar o princípio de que o crédito tributário não é disponível, esses métodos atuam como meios concretos de aplicar esse princípio de forma efetiva, possibilitando a arrecadação de recursos outrora não realizada.

Resultado é a edificação de uma Administração Pública com portas abertas a soluções concertadas, favorecendo alternativas de atuação que permitam a persecução do melhor interesse público possível, em reverência aos mandamentos de eficiência<sup>48</sup>.

Dito isso, na seara da consensualidade, é possível classificar essa a partir de três espécies: a decisão consensual, a execução consensual e a solução de conflitos. Essas modalidades são construídas a partir da utilização das finalidades imediatas como critério, a saber, a promoção do interesse público, a realização do interesse público, ou a recuperação do interesse público. Tem-se um campo de administração decisória concertada, um campo de administração executiva concertada e um campo de administração judicativa concertada<sup>49</sup>.

Quanto à promoção do interesse público a partir da decisão administrativa formatada com a participação do cidadão, são exemplos plebiscito, referendo, audiência e consulta pública. Quanto à realização do interesse público no agir estatal, cite-se os contratos administrativos de parceria e os acordos de cooperação e colaboração. Quanto à recuperação do interesse público, a consensualidade está presente nas soluções alternativas de conflitos, tais como mediação, conciliação, arbitragem e ajustes de conduta<sup>50</sup>.

#### **4. UMA RELEITURA DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA**

Não passa despercebida também a releitura do direito de acesso à justiça, a fim de que possibilitar atuação atenta e mais adequada para resolver conflitos e promover a

---

<sup>48</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007, p. 82

<sup>49</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 336

<sup>50</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 336-347



pacificação social, constatada a partir do congestionamento do Poder Judiciário, de decisões incapazes de pôr fim ao litígio e da cultura do litígio presente em nossas relações<sup>51</sup>. Da sociedade complexa em que vivemos atualmente emana uma diversidade de conflitos, que, por muitas vezes, demandam soluções que perpassam a prestação jurisdicional oferecida até então.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça deixa de ser reduzido à compreensão de acesso ao Poder Judiciário. O foco passa a ser um sistema Multiportas, como uma nova forma de tutela de direitos, ao ampliar o acesso à justiça pelo oferecimento de diferentes portas, todas direcionadas à pacificação do conflito entre as partes, preferencialmente de forma consensual<sup>52</sup>.

As vias alternativas de resolução de disputas, conhecidas como *alternative dispute resolution*, têm ganhado destaque globalmente, incluindo o Brasil. Essas vias, como arbitragem, conciliação e mediação, não são mais consideradas apenas substitutas, equivalentes ou alternativas à jurisdição estatal. Pelo contrário, elas evoluíram para serem instrumentos mais apropriados para solucionar conflitos, adaptando-se às características específicas de cada disputa de maneira eficiente, rápida e com custos razoáveis<sup>53</sup>.

A intervenção colaborativa, presente no modelo multiportas, representou uma virtude necessária no cenário da cultura do litígio; fortaleceu os ritos e as instituições democráticas, reconhecendo que as experiências das decisões participativas têm a capacidade de permitir que os cidadãos também participem da vida pública; e pôde significar um instrumento para a produção de reformas legislativas judiciárias<sup>54</sup>.

No Brasil, inicialmente, com introdução das Leis n. 9.099/1995, n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009, que criaram os Juizados Especiais, Juizados Especiais Federais e o Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Com a Resolução CNJ n. 125/2010, houve a instituição da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário.

<sup>51</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 76

<sup>52</sup> CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2016

<sup>53</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a Processualidade*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 61-62

<sup>54</sup> MACHADO, Carlos Henrique. *Modelo Multiportas no Direito Tributário Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, 2020, p. 117. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216592> >. Acesso em: 14-08-2023



Adveio o CPC/2015 que, para além de prever outros instrumentos de contenção da litigiosidade, tais como o sistema de precedentes qualificados disposto em seus arts. 926 e 927, promoveu significativa contribuição no aprimoramento dos meios adequados de resolução de conflitos.

O Código estabeleceu dever de cooperação das partes, tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação, previu o dever de estimular soluções autocompositivas entre as partes e o dever do Estado de priorizar soluções consensuais

O CPC/2015 trouxe ambiente normativo necessário para um maior avanço em prol da desjudicialização, dessa vez de forma inédita no campo das relações entre a Administração Tributária e os contribuintes <sup>55</sup>.

Dentre tantos outros exemplos, os negócios jurídicos processuais, com cláusula geral prevista no art. 190, disponíveis, inclusive, à Administração Pública. No âmbito da PGFN, *v.g.*, regulamentados pela Portaria PGFN n. 360/2018, aplicável em matéria de defesa do Fisco em ação antiexacional de contribuinte, e a Portaria PGFN n. 742/2018, publicada com vistas à regulamentação do negócio jurídico processual no âmbito da execução fiscal, possibilitando a elaboração de planos de amortização, a maneira de constrição e alienação de bens e o oferecimento de garantias.

Em seguida, a Lei n. 13.129/2015 alterou a Lei n. 9.307/1996 para aperfeiçoar o uso da arbitragem, especialmente admitindo o procedimento arbitral para a solução de conflitos envolvendo as questões do Poder Público.

Posteriormente, foi publicada a Lei n. 13.140/2015, que tratou da mediação entre particulares e da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Mais recentemente, a Lei n. 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu a conciliação, a mediação, a arbitragem e até mesmo comitês de resolução de disputas (*dispute board*) como meios de prevenção e resolução de controvérsias decorrentes de contratos administrativos.

---

<sup>55</sup> DINIZ, Geila Lúcia Barreto Barbosa. *A transação na Lei n. 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015*. In: Comentários sobre transação tributária à luz da Lei n. 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário/Coord.: Claudio Xavier Seefelder Filho et. al., p, 200



---

Formou-se, assim, um microsistema de meios adequados de solução de controvérsias, ou, em outros termos, um verdadeiro cenário de Justiça Multiportas no país<sup>56</sup>.

O itinerário chega ao Direito Tributário. No âmbito Federal, surgem alternativas à Execução Fiscal, como o Protesto das Certidões de Dívida Ativa, o regime diferenciado de cobrança e a averbação pré-executória. A Lei n. 13.988/2020 regulamentou a transação tributária, abrindo caminho para a resolução de controvérsias judiciais e administrativas, bem como para créditos inscritos na dívida ativa da União.

Agora, a Comissão de Juristas responsável pela dinamização e modernização dos processos administrativo e tributário instaurada pelo Ato Conjunto SENADO/STF n. 1/2022 contribui significativamente para o avanço da matéria.

O PLP 124/2022 trata especificamente sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária, estabelecendo que a Administração Tributária deve disponibilizar métodos preventivos para prevenção de conflitos, bem como estabelecer programas de conformidade que promovam o diálogo e a compreensão de divergências. Prevê a arbitragem e a mediação como meios de resolução de conflitos, conferindo segurança jurídica aos envolvidos.

O PL 2488/2022 aborda efetivamente os desafios da cobrança da dívida ativa, buscando aprimorar a eficácia do processo, promover a autocomposição e agilizar a recuperação de recursos.

O PL 2483/2022 busca atualizar o processo administrativo tributário federal, valorizando a transparência, a cooperação, a consensualidade e a coerência nas decisões.

O PL 2486/2022 aborda a arbitragem em matéria tributária e aduaneira, destacando a necessidade de uma solução eficaz para o excessivo volume de processos pendentes de julgamento e a complexidade inerente ao Direito Tributário. O projeto busca aproveitar a celeridade e a efetividade da arbitragem como meio de resolução de conflitos.

O PL 2485/2022 visa implementar a mediação tributária como um método eficaz de resolução de conflitos entre a Administração Tributária Federal e os contribuintes. A

---

<sup>56</sup> CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CALMON, Rafael. Justiça Multiportas no Brasil: breve panorama. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, v. 1, p. 63-74, 2018



---

utilização desse método pode ajudar a prevenir litígios, promover acordos e melhorar a relação entre as partes envolvidas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Público é intrinsecamente moldado pelas transformações no conceito de Estado ao longo da história. A transição da Monarquia Absoluta para o Estado moderno marcou a mudança de uma visão de poder ilimitado para uma postura de proteção dos direitos individuais. Nesse contexto, emergiu o princípio da legalidade, em que até mesmo o Estado se submete à lei, e a supremacia do interesse público sobre o privado, buscando o equilíbrio entre ambos.

A consensualidade, por sua vez, é uma abordagem moderna que não nega a supremacia ou a indisponibilidade do interesse público, mas busca harmonizar interesses conflitantes. A Constituição se tornou o alicerce, direcionando as ações do Estado e valorizando princípios constitucionais em todas as áreas, a exemplo da eficiência.

Essa evolução reflete um novo paradigma na relação Estado-cidadão, marcado por diálogo e participação. O Direito Público está em constante adaptação para atender às demandas cambiantes. A abordagem consensual reconhece que não há um interesse público unívoco, destacando a importância de equilibrar interesses para a tomada de decisões e a resolução de conflitos.

## REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. Quartier Latin, 2007.



- BEVILACQUA, Lucas; BUÍSSA, Leonardo. Consensualidade na Administração Pública e transação tributária. *Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 46-54, ago. 2015.*
- BORGES, José Souto Maior. *Lançamento tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. – (Série IDP).
- CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CALMON, Rafael. Justiça Multiportas no Brasil: breve panorama. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos, v. 1, p. 63-74, 2018.*
- CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes. *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.*
- CUNHA, Leonardo Carneiro. A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo código de processo civil brasileiro. *RePro, São Paulo, n. 233, v. 39, jul. 2014.*
- DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. *A transação na Lei n. 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015*. In: Comentários sobre transação tributária à luz da Lei n. 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário/Coord.: Claudio Xavier Seefelder Filho et. al..
- ESCOLA, Hector Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989.
- FERNANDES, André Dias; Cavalcante, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. *Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018.*
- FERNANDES, Marcelo Cama Proença. *Contratos: eficácia e relatividade nas coligações contratuais*. Ed. Saraiva, Série IDP.
- FILIPPO, Luciano Gomes. *A Performance no Direito Tributário*. São Paulo: Almedina, 2017.
- GABARDO, Emerson. 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.*
- GARCIA, Jorge Eugenio Soriano. *Desregulacion, privatizacion y Derecho Administrativo*. Bolonia: Real Colegio de España, 1993.



- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.
- MACHADO, Carlos Henrique. *Modelo Multiportas no Direito Tributário Brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, 2020. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216592> >. Acesso em: 14-08-2023.
- MADUREIRA, Claudio Penedo. *Administração Pública, litigiosidade e juridicidade: a importância da Advocacia Pública para o exercício da função administrativa*. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica De São Paulo, p. 26-28. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6437> >. Acesso em: 14-08-2023.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003
- MEDINA, Manuel Alberto Restrepo. La adecuacion del Derecho Administrativo al Estado Contemporaneo. *Estudios Socio-Juridicos v. 4, n. 2, 2002*.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. A caminho de um direito civil constitucional. *Revista de direito civil, imobiliário, agrário e empresarial*, v. 17, n. 65, p. 21-32, jul./set. 1993.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, v. 231, 2003.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. n. 11, jan./mar. 2003. *Belo Horizonte: Fórum, 2003*.
- PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 151-153. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051> >. Acesso em: 14-08-2023.
- TORRES, Heleno Taveira. Transação, Arbitragem e Conciliação Judicial como Medidas Alternativas para Resolução de Conflitos entre Administração e Contribuintes – Simplificação e Eficiência Administrativa. *Revista Fórum de Direito Tributário, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, mar. 2003*.



---

VALLE, Vivian Cristina Lima López. *O acordo administrativo entre o direito público e o direito privado: emergência de uma racionalidade jurídico-normativa público-privada?*. In: *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática* / Coord. Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo: Almedina, 2020.