CONFLITOS ANALÓGICOS E SOLUÇÕES DIGITAIS: o uso de plataformas virtuais como instrumento de consensualidade tributária no Estado de São Paulo.

Resumo: O artigo analisa o Acordo Paulista, programa de transação tributária do Estado de São Paulo, à luz do conceito de *Online Dispute Resolution* (ODR). Examina-se a consensualidade tributária como política pública e a arquitetura da plataforma eletrônica, concluindo que somente a transação por adesão qualifica-se como *ODR*, dada a automação decisória integral e a ausência de intermediação humana.

Palavras-chave: Transação tributária; Acordo Paulista; *Online Dispute Resolution*; Administração Pública digital; exclusão digital.

1. INTRODUÇÃO.

O presente artigo tem por objetivo analisar as ferramentas digitais utilizadas pelo Estado de São Paulo para a resolução de conflitos em matéria tributária, em especial, o assim denominado "*Acordo Paulista*". Busca-se, por meio de seu enquadramento no conceito de *Online Dispute Resolution*, definir o seu papel na concretização de uma política pública de consensualidade tributária estadual na qual a plataforma eletrônica ocupa centralidade. Propõe-se, ao final, que a modalidade de transação por adesão ofertada no bojo do Acordo Paulista enquadra-se no que a literatura denomina como *ODR*.

O Acordo Paulista constitui o objeto da presente pesquisa tanto pela sua expressiva dimensão econômica quanto pela lacuna teórica que revela. Com efeito, a literatura que gira em torno da resolução *online* de conflitos, construída majoritariamente a partir de disputas privadas, não oferece, ainda, categorias adequadas para compreender mecanismos em que o ente público figura simultaneamente como criador da plataforma, parte no litígio e autoridade decisória.

Nesse contexto, indaga-se se a plataforma eletrônica do Acordo Paulista se qualifica, em sua integralidade, como mecanismo de *Online Dispute Resolution*, ou se essa qualificação deve ser segmentada conforme a modalidade de transação (por adesão ou individual). A resposta a essa indagação é pressuposto necessário à formulação de um juízo sobre possíveis novas formas de concretização de um governo digital e sobre a acessibilidade desse novo arranjo institucional, sobretudo à luz do quadro de exclusão digital que ainda caracteriza parcela significativa da população brasileira.

Para tanto, o trabalho estrutura-se em três eixos. No primeiro, resgata-se o regime da transação tributária enquanto instrumento de consensualidade administrativa e política pública extrafiscal, situando o Acordo Paulista nesse arcabouço normativo. No segundo, percorre-se a trajetória da Administração Pública digital e o espaço conceitual das *ODRs* nesse processo, sem descurar do contraponto imposto pela exclusão digital. No terceiro, descreve-se e qualifica-se a arquitetura técnico-

jurídica do Acordo Paulista, com especial atenção à distinção entre a transação por adesão e a transação individual, propondo-se um critério de demarcação para inclusão da primeira no conceito de *ODR*, bem como uma tipologia que situa o programa paulista entre as demais experiências nacionais de resolução digital de disputas envolvendo o Poder Público.

O trabalho se descortina em abordagem majoritariamente qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, sendo pura em relação aos resultados e descritiva no que toca a sua natureza. Adotou-se o método hipotético-dedutivo. As informações obtidas a respeito do Acordo Paulista decorreram do quanto disponibilizado nos sítios eletrônicos de busca, de canais oficiais do Governo do Estado de São Paulo na *internet*, de canais oficiais da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo na *internet*, bem como de pedido de acesso à informação deduzido perante a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em 26 de maio de 2025, com resposta prestada pela Ouvidoria do referido órgão público de representação, conforme protocolo de n° 2026052621250464[1]. Embora o autor tenha atuado na realização de mutirões de atendimento presencial no período de vigência dos editais ora analisados, não foram realizadas entrevistas ou obtidos outros dados empíricos para além dos citados acima.

2. CONSENSUALIDADE TRIBUTÁRIA: o regime da transação tributária.

A discussão sobre modelos adequados de solução de controvérsias não é mais tenra. A realocação do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, na esteira do contido no artigo 5°, inciso XXXV, da Constituição Federal ("CF"), propiciou um verdadeiro alargamento do conceito de jurisdição, permitindo uma interpretação mais próxima das finalidades da norma constitucional[2] e ampliando mecanismos não-estatais (incluindo os consensuais) de solução de controvérsias.

Por sua vez, a consolidação de um sistema de consensualidade no bojo da Administração Pública encontrou certa resistência, mormente considerando o clássico dogma da supremacia do interesse público lido sob a perspectiva verticalizada do Estado-Administração sobre o contribuinte-administrado. Os novos rumos da Administração Pública – assim entendidos como o delineamento de um modelo

[1] Registra-se, para fins de cumprimento do disposto no art. 9°, inciso I, alíneas "*c*", "*d*" e "*f*", da Portaria CNPq n° 2.664, de 6 de março de 2026, que o presente trabalho utilizou ferramenta de inteligência artificial generativa (*Claude*, da Anthropic) exclusivamente como instrumento de apoio à pesquisa, com uso restrito a duas finalidades específicas: *i)* a condensação e a sistematização de informações dispersas em sítios eletrônicos oficiais e em notícias especializadas a respeito do Acordo Paulista, e *ii)* a organização preliminar de dados referentes ao referencial teórico consultado. Todo o conteúdo obtido foi submetido a revisão integral pelo autor, que procedeu à verificação da fidedignidade das informações, à seleção e à interpretação das fontes doutrinárias e normativas, bem como pela redação final do texto, pela fundamentação desenvolvida e pelas conclusões apresentadas.

[2] SALLES, Carlos Alberto de. **Nos Braços do Leviatã**: os caminhos da consensualidade e o Judiciário brasileiro. *In*: Mediação e Arbitragem no Âmbito Público e Privado: perspectivas e limitações. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

gerencial com ênfase na governança pública – impuseram também um novo agir administrativo dialógico, conjugando os interesses específicos da Administração com os interesses individuais legítimos[3].

A expressão dessa nova Administração consensual é tida pela literatura tanto sob o pálio da *concertação administrativa*, isto é, a renúncia por parte do Poder Público ao emprego de seus poderes para realizar acordos com os particulares destinatários da aplicação concreta desses poderes, quanto sob o pálio da *contratualização administrativa*, isto é, a substituição das relações administrativas unilaterais por relações fundadas na negociação e no consenso.

A erosão dos fundamentos que subsidiavam o dogma da supremacia do interesse público constituiu o pano de fundo para a utilização de meios adequados de solução de conflitos também entre o Fisco e o contribuinte.

Já há profusos trabalhos que dissertaram sobre o conceito, a estrutura e as características da transação tributária, densificando a tão abstrata (e criticada) previsão normativa. Este trabalho não se furtará de trazer algumas considerações sobre esses aspectos. Contudo, é importante ir além: há que se conceber a transação tributária enquanto política pública necessária para a realização de determinadas finalidades extrafiscais.

O escopo de uma política pública, apesar das divergências na literatura, é estabelecer um programa governamental dirigido à concretização de direitos fundamentais e à satisfação de interesses da coletividade. A literatura se inclina a abandonar uma abordagem *estatista*, que tem enfoque nos esforços analíticos quanto à figura do Estado-monopólio, em favor de uma abordagem *multicêntrica*, que amplia a base de atores, podendo estes serem privados ou não.

Nesse contexto, concebe-se, em maior ou menor grau, uma sucessão de atos necessárias à formulação e implementação de uma política pública: *i)* a formulação, que envolve o processo de elaboração sob o ponto de vista da racionalidade político-sistêmica e econômica; *ii)* a implementação, que consiste a efetiva execução da política resultante, e; *iii)* a avaliação, momento em que são analisados os efeitos pretendidos e as consequências indesejadas[4].

A transação tributária não deve, então, furtar-se desses postulados. A consolidação de um sistema de consensualidade tributária por parte das Administrações Públicas exige uma leitura global e estrutural desse instituto:

---

[3] BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais**. *In*: Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGERJ), Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez., 2020. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123. Acesso em: 26 out. 2025.

[4] PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor – FUNCEP, 1986.

> Encarar os programas de transação tributária como políticas públicas significa conferir-lhes um tratamento estrutural, que parte dos objetivos estabelecidos por planejamento cogente, para acompanhar seu desempenho e medir seus resultados. Em tal contexto, o planejamento é aspecto fundamental das políticas de transação. O planejamento enquanto método de atuação estatal é uma exigência que condiciona a utilização da transação como elemento de intervenção no domínio econômico, na modalidade de fomento, nos níveis estadual e municipal. A deficiência de planejamento torna difícil o controle de tais programas. Adotar esta postura é coerente com um controle que submete a escolha do administrador a critérios racionais, pelos quais meios e fins são articulados para o atingimento de objetivos específicos.[5]

Essa leitura permite-nos atribuir à transação tributária figurino essencialmente extrafiscal. Isso porque sua utilização visa não somente a arrecadação, mas também a realização de outros fins, estimulando ou desestimulando comportamentos próprios dos agentes econômicos.

Com efeito, o Estado pode e deve se valer de seu poder de indução para equilibrar a capacidade de pagamento do setor privado com a necessidade de fluxo constante de recursos ao setor público. Por esse motivo, princípios tributários como a capacidade contributiva e a isonomia tributária cedem lugar para uma finalidade externa[6]. Seu emprego sempre vai representar um tratamento desigual entre os contribuintes que pagaram em dia e aqueles que pagarão somente por ocasião de sua implementação.

Para além, sob a ótica orçamentária, a transação tributária deve ser lida à luz do que se entende por "*tax expenditure*", devendo o gestor público apurar e registrar o custo estimado da perda de receita decorrente da implementação desse benefício fiscal. No Brasil, essa sistemática foi adotada pelo art. 165, §6°, da Constituição Federal, tornando obrigatória a apuração e o registro do impacto das renúncias de receita no processo orçamentário, norma constitucional que foi densificada pelos arts. 4°, §2°, e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A submissão dos programas de transação ao regime de gastos tributários indiretos constitui, portanto, importante instrumento de controle social na medida em que a quantificação da renúncia representa, em alguma grandeza, os custos do tratamento desigual conferido a determinados contribuintes no processo de indução de comportamentos.

Fixadas essas premissas, do ponto de vista do Direito, a transação tributária erige uma nova (pré) processualidade fiscal.

Entre a previsão normativa do crédito tributário e sua efetiva satisfação, há um fluxo de positivação, que nada mais é que o caminho que se traça entre as normas constitucionais delimitadoras da

---

[5] RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. **Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 38.2, p. 231-242, jul./dez. 2018.
[6] *Ibidem*.

competência tributária até a sua versão em linguagem competente (lançamento tributário) e subsequente extinção do crédito tributário – esta, diga-se de passagem, concreta e individualizada.

Ocorre que, não raramente, a obrigação tributária é descumprida pelo sujeito passivo (não mais contribuinte, e sim devedor), que resiste à pretensão do sujeito ativo em ver-se satisfeito. A pretensão resistida do devedor – delineadora do litígio tributário – faz surgir, em favor do Fisco, poderes para exigir o cumprimento (*Haftung*), poderes esses que abarcam tanto medidas pré-processuais quanto medidas processuais (ações exacionais, como a execução fiscal e a cautelar fiscal).

Há de se ressaltar que, tal como outras relações jurídicas com naturezas diversas, a relação jurídico-tributária não escapa (ou escapava) da inafastabilidade da tutela jurisdicional estatal. Ainda que quem ocupe a posição de credor seja a Administração, havendo inadimplemento de obrigações tributárias e não havendo adimplemento espontâneo, deve a Administração, na condição de parte, socorrer-se do Estado-Juiz para obter a prestação devida.

A transação tributária ocupa, contudo, posição peculiar.

Por definição, e se valendo de institutos do Direito Privado, a transação é contrato típico, bilateral, oneroso e comutativo que tem por escopo remover a incerteza de um direito ou a falta de segurança sobre seu cumprimento mediante concessões recíprocas. Constituem requisitos da transação *i)* o acordo entre as partes, *ii)* o escopo de impedir o surgimento de controvérsia ou de extinguir litígio existente e *iii)* a reciprocidade das concessões[7].

O Código Tributário Nacional ("CTN"), embora não defina diretamente a transação, incorporou vários desses elementos. Trata-se da redação do art. 171, *caput*, do CTN, que estatui a possibilidade de a lei facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, a celebração de transação que, mediante concessões mútuas, importe na composição do litígio e consequente extinção de crédito tributário. A autoridade competente para a celebração da transação deve também ser indicada em lei (art. 171, parágrafo único, do CTN).

Há duas dimensões previstas pelo legislador complementar. Numa dimensão material, a transação manifesta-se como verdadeira forma de extinção (parcial, como se verificará abaixo) do crédito tributário, à luz do contido no art. 156, inciso III, do Código Tributário Nacional ("CTN"). Já numa dimensão processual, a transação manifesta-se como sucedâneo da jurisdição, solucionadora de litígios tributários, sem a interveniência do Estado-Juiz e de forma mais eficiente[8].

---

[7] TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil**: contratos. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026, p. 569.

[8] Conforme Carlos Augusto Daniel Neto e Diego Diniz Ribeiro, "*(...) resta claro que o velho mecanismo de satisfação do crédito tributário, retratado pelo ajuizamento de execuções fiscais para fins de constrição patrimonial do devedor e pagamento forçado do crédito executado, não tem se mostrado efetivo, o que leva os entes Públicos a desenvolverem outras técnicas para realização dos seus interesses*" (cf. DANIEL NETO, Carlos Augusto; RIBEIRO, Diego Diniz. **Meios Alternativos de Composição de Conflitos e sua Incidência no âmbito da persecução do Crédito Tributário**. *In*:

A consensualidade é justificada em dois planos. Para o Fisco, o ganho é de efetividade, pois a execução fiscal não tem se mostrado instrumento eficaz para a realização dos créditos públicos. Para o devedor, o ganho é de liquidez, posto que se permitem condições e descontos que viabilizam o retorno à regularidade fiscal de acordo com o grau de recuperabilidade da dívida.

Sobre a extensão da extinção do crédito tributário decorrente da transação, três posições na literatura controvertem entre si. Uma primeira sustenta que a celebração da transação já extingue o crédito tributário, que é substituído por uma obrigação diversa de direito público, ainda que sujeita a condição resolutória. Uma segunda sustenta que a extinção se dá à medida do cumprimento do acordado na transação, tal como uma condição suspensiva. Uma terceira sustenta um lugar intermediário em que a extinção é imediata apenas quanto à parte reduzida do débito; quanto ao remanescente, ocorre conforme os pagamentos são realizados.[9]

Também para Luis Claudio Ferreira Cantanhêde, o efeito extintivo do art. 156, inciso III, do CTN é mediatamente alcançado, pois a solução do conflito por meio da transação se faz acompanhar da exigência de pagamento da obrigação tributária no montante apurado após as concessões mútuas[10].

No âmbito da União, a Lei n° 13.988/2020[11] estabeleceu 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. Já no Estado de São Paulo, a Lei estadual n° 17.843/2023[12] disciplinou, à guisa do editado em âmbito federal, o procedimento adequado à celebração da transação tributária pelos devedores.

ARAUJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar (coords.). Inovações na Cobrança do Crédito Tributário. 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 203.

[9] Adere-se, aqui, à posição de André Borges Coelho de Miranda Freire, para quem "(...) resultando, após a transação, obrigação e crédito menores do que inicialmente, não haveria outra hipótese do art. 156 do CTN apta a justificar o seu desaparecimento parcial em razão de concessões mútuas que (de)terminam litígio.
Portanto, dentro da lógica do CTN, era necessário que a transação também figurasse como causa extintiva do crédito. O remanescente será extinto por pagamento (art. 156, I, do CTN), nos termos da transação, que, além do efeito extintivo parcial referido, pode ser dotada de outros efeitos modificativos, a exemplo da modificação da forma de pagamento do remanescente, como parte das concessões mútuas que a caracterizam. Entender diversamente que a transação importa na extinção completa do crédito tributário e no surgimento de uma nova obrigação de direito público não nos parece necessário para apreender o fenômeno da transação tributária na sua conformação brasileira." (Cf. FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. **Transação tributária**: conceito, natureza jurídica e limites. Revista Direito Tributário Atual, São Paulo, n. 54, ano 41, p. 25-45, 2º quadrimestre 2023. DOI: https://doi.org/10.46801/2595-6280.54.1.2023.2375. Recebido em: 31-5-2023. Aprovado em: 10-8-2023, p. 30-31).

[10] CANTANHÊDE, Luis Claudio Ferreira. **A transação tributária no Estado de São Paulo**: a análise de seu cabimento no ciclo de positivação da obrigação tributária. IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 24 mai. 2021. Disponível em: https://www.ibet.com.br/transacao-tributaria-no-estado-de-sao-paulo-a-analise-de-seu-cabimento-no-ciclo-de-positivacao-da-obrigacao-tributaria-por-luis-claudio-ferreira-cantanhede-por-luis-claudio-ferreira-cantanhede/. Acesso em: 03 jul. 2026.

[11] BRASIL. Lei n° 13.988, de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica**; e altera as Leis n° 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. extra A, p. 1, 14 abr. 2020.

[12] SÃO PAULO (Estado). Lei n° 17.843, de 7 de novembro de 2023. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei n° 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei n° 17.784, de**

As legislações estaduais, para auferir a capacidade de pagamento do devedor, o fazem apurando elementos do próprio crédito, como a existência ou não de garantia, o histórico de pagamento e o tempo de inscrição em dívida ativa. Ademais, apesar de não haver regulamentação idêntica, há creditáveis semelhanças entre as legislações estaduais – como o percentual máximo de desconto e a exigência de garantias a depender da quantidade de parcelas –, o que, em certa medida, faz prova da eficiência e da efetividade dessa política fiscal.

A análise das experiências dos Estados com a transação tributária revela, em maior ou menor grau, o uso de tecnologias de informação e de comunicação para sua disponibilização e concretização. Analisar o percurso que a Administração Pública trilhou para incorporá-las é o objeto do próximo tópico.

3. DO ANALÓGICO AO DIGITAL: o espaço das *Online Dispute Resolution* na Administração Pública.

O percurso do uso das tecnologias de informação e de comunicação ("TICs") no âmbito organizacional estatal não foi linear. A profusão de termos como "*governo eletrônico*", "*administração digital*", "*governo 2.0*" e "*governança digital*", a título exemplificativo, já denota a confusão sobre o alcance e o conteúdo de cada conceito[13].

Os primeiros serviços eletrônicos a serem utilizados pelas Administrações Públicas datam do final da década de 1980, impulsionada pela disseminação do *e-commerce* e pelo enfraquecimento de um modelo de gestão extremamente burocrático. O uso de TICs pelo governo se deu com o objetivo de garantir acesso e entrega de informações e de serviços, garantindo-lhes eficiência. Não há, num primeiro momento, a alteração da lógica burocrática ou mesmo dos valores da gestão pública em relação aos cidadãos. O meio eletrônico é meramente instrumental.

O conceito de "*governo eletrônico*" ou de "*e-government*" foi uma primeira tentativa da literatura de definir os impactos das TICs pelos governos. Ao longo do tempo, novas manifestações da interação entre a tecnologia e a Administração Pública foram surgindo. Cite-se, por exemplo, o conceito de "*Governo Aberto*", desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2009, e que consiste naquele que disponibiliza informações e dados; prioriza o interesse público em relação ao interesse privado; explica suas ações em resposta às demandas dos cidadãos e da

2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei n° 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei n° 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, São Paulo, v. 133, n. 210, p. 1, 9 nov. 2023.

[13] VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública**: do governo eletrônico ao governo digital. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 8, n. 1, p. 115-136, ene./jun. 2021.

sociedade; age de forma responsiva; e incorpora as perspectivas e contribuições dos cidadãos na tomada de decisões públicas[14].

O caminho que parte do governo eletrônico alcança, em dado tempo, o "*Governo Digital*", posto como a incorporação, pela Administração Pública, de tecnologias disruptivas que, por si só, impactam de modo profundo a sociedade (como inteligência artificial, *cloud computing* e *blockchain*). Não se trata, aqui, de disponibilizar serviços *online* ou alcançar eficiência operacional, mas abraçar uma nova racionalidade das TICs como elemento de transformação do setor público, orientado *pelo* e *para* o cidadão. Conforme leciona Ana Cristina Aguilar Viana:

> Para a OCDE esse novo estágio de maturidade das tecnologias digitais e seu emprego marca a mudança de paradigma de governo eletrônico para governo digital. O principal resultado desta mudança é que o governo digital não reside apenas em disponibilizar serviços on-line e alcançar eficiência operacional. Trata-se de abraçar uma nova concepção das TICS como um elemento central da transformação do setor público. Esta mudança tem como um modelo que seja orientado pelo e para o cidadão, com os princípios do governo aberto, o desbloqueio de dados, a inserção do "digital por padrão" (ideia que os serviços digitalizados devem ser os primeiros a estarem disponíveis para as pessoas) e a atenção aos desafios de segurança digital[15].

Nesse contexto, sobretudo a partir de 2015, relevante se tornou a distinção entre a mera digitalização das operações (*e-government*) e a efetiva transformação digital (governo digital). Isso porque aquela tem por escopo converter dados analógicos em digitais, preservando os processos e as interações interdepartamentais já existentes, o que levou, muitas vezes, ao desenvolvimento de plataformas digitais complexas, inutilizáveis e de baixa satisfação aos usuários. Por sua vez, a transformação digital exige verdadeira refundação da gestão pública e da relação entre o administrador e o administrado.

Apoiada nessa distinção, a Revisão do Governo Digital do Brasil, realizada pela OCDE, identificou, em seis dimensões, a estrutura normativa e as principais características necessárias para um governo digital:

Tabela I – Dimensões de transição entre um governo eletrônico (*e-government*) e um governo digital

Governo eletrônico (*e-government*)	**Governo digital**
Administração centrada no usuário	Administração conduzida pelo usuário

[14] BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. *OCDE e Governo Aberto no Brasil*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 12 mar. 2021. Atualizado em: 16 ago. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/ocde-e-governo-aberto-no-brasil-1. Acesso em: 2 jul. 2026.
[15] VIANA, Ana Cristina Aguilar. *Op. cit*., p. 128.

Governo reativo	Governo proativo na elaboração de políticas públicas e na prestação de serviços públicos
Governo centrado na informação	Setor público orientado por dados
Digitalização de processos existentes	Processo por concepção digital (*digital by design*)
Governo provedor de serviços	Governo como plataforma para cocriação de valor público
Acesso à informação	Abertura como padrão (*open by default*)

Fonte: elaboração própria com base no material REVISÃO DO GOVERNO DIGITAL NO BRASIL (OCDE, 2019)

A chamada "*Administração Pública digital*" pode ser subdividida em três grandes áreas: a *e*-Administração Pública, que pressupõe a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público; os *e*-Serviços Públicos, que objetiva a melhoria da prestação de serviços do cidadão, repaginando o conceito de "*serviço público adequado*" previsto na Lei n° 8.987/1995), e; a *e*-Democracia, que visa a maior e mais ativa participação do cidadão. Em relação a essa última, parte-se do pressuposto de que, se a participação social depende de canais de escuta do cidadão pelo Estado, e se esses canais estão cada vez mais digitalizados, então o acesso à tecnologia torna-se pré-condição da própria democracia[16].

Alguns marcadores são paradigmáticos. Em 2019 o domínio *gov.br* tornou-se portal único, concentrando, se não todos, a maioria dos serviços e informações referentes ao Governo Federal. Já em 2020, promulgou-se o Decreto n° 10.332/2020, posteriormente revogado pelo Decreto n° 12.198/2024, que deu início a um ciclo de previsão estratégica de instituição de um "Governo Digital" no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta e indireta.

O Decreto n° 10.609/2021, por sua vez, instituiu a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum de Modernização do Estado. Dentre seus eixos temáticos, previu-se expressamente no art. 5°, inciso V o seguinte: "*governo e sociedade digital - transformação digital do País, com atenção à governança de dados, à internet das coisas, à digitalização da economia, à digitalização de serviços, à integração das bases e à estrutura de conectividade*.".

[16] SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. DOI: 10.47975/IJDL/1schiefler. Acesso em: 20 jul. 2026.

Foi também sob essa perspectiva que a Lei n° 14.129/2021[17], que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, encampou normas cuja gênese se encontra na utilização de soluções digitais para a gestão de políticas finalísticas e administrativas da Administração Pública. Dentre os princípios e diretrizes encontram-se a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis (inciso I), a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial (inciso III) e a simplificação dos procedimentos de solicitação, oferta e acompanhamento dos serviços públicos, com foco na universalização do acesso e no autosserviço (inciso X).

Sob uma ótica regulatória, relevante citar as disposições constantes da Lei Geral de Proteção de Dados, datada de 2019. Isso porque a implementação de um Governo Digital perpassa, também, pela previsão de instrumentos regulatórios que tutelem os dados pessoais dos administrados. As previsões legais brasileiras, nesse sentido, trataram da matéria de maneira ampla aos órgãos e autoridades públicas.

De fato, o legislador, dos arts. 23 ao 32, se valeu de expressões como "*Poder Público*", "*pessoas jurídicas de direito público*", "*entidades públicas*" e "*órgãos públicos*". Apesar das distinções técnicas trazidas pela literatura administrativista, a *ratio* da lei foi conferir às pessoas jurídicas de direito público e órgãos um mesmo regime.

De maneira geral, o art. 23 da LGPD estabelece que o tratamento de dados pessoais por parte dos órgãos públicos deve se dar conforme o atendimento de sua finalidade pública e na persecução do interesse público. Em especial, o art. 23, I estabelece critérios específicos de transparência para os órgãos públicos. Devem eles informar, preferencialmente em seus *sites*, informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas. A lei ainda prevê que a ANPD disporá de forma detalhada a respeito da publicidade (artigo 23, §1º). Ainda, os órgãos públicos devem indicar encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais (art. 23, III).

Em síntese, três grandes linhas, então, passaram a orientar a promoção de políticas públicas na área de cidadania e de governo digital: o aumento da transparência e do controle social, a ampliação da participação social na formulação de políticas públicas e a promoção de mais e melhores serviços públicos digitais.

[17] BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso e: 02 jul. 2026.

A transformação digital da Administração Pública não é isenta de riscos, contudo. Um dos grandes impasses é compatibilizar a necessidade dessa transformação com o quadro de exclusão digital presente na sociedade.

Sob tal ótica, o conceito de exclusão digital (divisão digital, infomarginalidade, muralha, cortina ou brecha digital) sustenta a possibilidade de que os computadores e a Internet criem um abismo entre aqueles que os controlam e aqueles que são excluídos deles, segmentando a sociedade da informação entre "*info-ricos*" e "*info-pobres*". O potencial benefício do avanço da tecnologia tensiona-se, então, com o risco de exclusão daqueles que não têm pleno acesso a essa tecnologia[18].

Um dos marcadores da desigualdade social é a exclusão digital. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em 2024, 93,6% dos domicílios no Brasil dispunham de acesso à *Internet*. No que se refere à situação do domicílio, o percentual de pessoas que viviam em áreas urbanas que a utilizaram foi de 90,2%, ao passo que em áreas rurais, o percentual foi de 81%[19].

Ao mesmo tempo, conforme o Relatório INAF BRASIL 2024 (Ação Educativa/Conhecimento Social), dentre os analfabetos funcionais, 60% ficaram no nível baixo de desempenho digital. Dentre os alfabetizados em nível elementar, 67% encontram-se em nível médio de desempenho digital. Dentre os alfabetizados em nível consolidado, 56% ainda permaneceram em desempenho médio ou baixo[20].

Como se constata, o problema da exclusão digital não diz respeito somente ao acesso físico à *Internet*, mas também à capacidade de manuseá-la de forma adequada e minimamente inteligível.

Conforme Vivian Cristina Lima Lópes Valle e Jéssica Heinzen Felisberto[21], há três fases específicas de exclusão digital: *i)* a *exclusão econômica*, que diz respeito à falta de interesse, o custo alto

---

[18] SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Op. cit*., p. 107.

[19] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024**. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 24 jul. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024. Acesso em: 27 jul. 2026.

[20] A pesquisa criou, em 2024, uma trilha de testes práticos aplicados em telefone celular simulando três situações cotidianas: a compra de um tênis em redes sociais, conversas em aplicativos de mensageria e a inscrição de um colega em um festival de música. Em cada situação o entrevistado precisava executar procedimentos operacionais básicos com grau decrescente de ajuda do aplicador. O percentual de acertos nessas tarefas classificaria o desempenho em baixo, médio ou alto. Para além, em nível conceitual, tomou como analfabeto funcional o conjunto de dois níveis de alfabetismo: o analfabeto e o rudimentar. O analfabeto é aquele que não consegue executar tarefas simples de leitura de palavras e frases, tendo dificuldade com operações básicas digitais. Por sua vez, o rudimentar é aquele que consegue localizar informações explícitas em textos curtos, comparar e ler números familiares e resolver problemas matemáticos elementares do dia a dia. Cf. AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL. **Relatório Inaf Brasil 2024**: alfabetismo do analógico ao digital. São Paulo: Ação Educativa, 2025. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2025/11/Relatorio-INAF-Brasil-2024-Alfabetismo-do-analogico-ao-digital_compressed.pdf. Acesso em: 27 jul. 2026.

[21] VALLE, Vivian Cristina Lima López; FELISBERTO, Jéssica Heinzen. Administração Pública digital: limites e possibilidades em atenção à desigualdade social e ao custo dos direitos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho**

do serviço ou a inaptidão para utilizá-lo; *ii)* a *exclusão urbanística*, que se refere à organização geográfica das cidades, orientada pela dicotomia centro-periferia, que restringe o acesso da população vulnerável aos serviços públicos, e; *iii)* a *exclusão cognitiva*, que diz respeito tanto à falta de afinidade tecnológica em áreas rurais e por parte de cidadãos idosos ou portadores de deficiência, quanto à necessidade de que os serviços digitais sejam desenhados de forma simples e intuitiva.

A dualização entre os conectados e os desconectados tem origens complexas, mormente relacionadas, como visto, a aspectos cognitivos ou motivacionais, às características sócio-demográficas, bem como às condições materiais do cidadão. Com isso, cidadãos sem acesso às tecnologias tornam-se invisíveis[22].

O confronto entre a transformação digital do Estado e a exclusão digital, sob esse panorama, deve se orientar sob a ótica do planejamento, da consideração dos fatores de geografia urbana e do mínimo existencial. O acesso à tecnologia deve ser tomada como um núcleo essencial da própria vivência do cidadão na sociedade contemporânea.

> Igualmente, a digitalização da Administração Pública não pode ser um fim em si mesmo, tão somente para adaptar o aparato estatal aos padrões digitais e equiparar-se (ou ao menos tentar) ao setor privado, que a cada inovação cria novos paradigmas de eficiência a serem alcançados. Ainda, o referido processo também não pode ser uma moeda de troca, utilizada para atrair bases eleitorais de forma seletiva, sem considerar as reais necessidades da cidade, do estado ou do país naquele momento.
> (...).
> O que se depreende da discussão em tela é que o governo digital não pode se limitar à disponibilização de processos administrativos e serviços públicos em plataformas digitais, e sim almejar uma transformação na forma da gestão pública por meio das tecnologias, o que inclui melhor elaboração e monitoramento de políticas públicas, fortalecimento da democracia, aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos, etc. E mais importante, o deverá fazer voltando-se às necessidades dos administrados quando da escolha da alocação de recursos. Desconsiderar que o combate às barreiras impostas pela desigualdade socioeconômica deve ser o foco primário das ações estatais, seja por meio do uso da tecnologia ou não, é se afastar dos objetivos da própria existência do Estado.[23]

A concretização da consensualidade tributária pelos entes federativos que adotam a transação tributária enquanto política pública não se deu de maneira analógica, portanto. Considerando que a transformação digital do aparato estatal é uma realidade que se impõe, a adoção de meios eletrônicos para solucionar conflitos passou a ter grande notoriedade no contexto atual.

Administrativo, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 151-179, ene./jun. 2022. DOI 10.14409/redoeda.v9i1.11333. Acesso em: 20 jul. 2026.

[22] SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. *Op. cit*., p. 111.

[23] *Ibidem*, p. 170.

Contudo, não se trata de uma prática nova. A utilização de TICs como formas de tratamento de disputas teve seu nascedouro nas relações entre os particulares, sobretudo naquelas decorrentes do chamado *e-commerce*.

Nos idos de 1999, a título exemplificativo, o *eBay* já havia introduzido o uso da tecnologia para solucionar conflitos havidos entre vendedores e consumidores, dispensando a necessidade de ações judiciais. A plataforma opera "*por meio de algoritmos, o software guia os usuários através de uma série de perguntas e explicações a fim de ajudá-los a alcançar uma solução amigável*"[24]. Trata-se, segundo a literatura, de método autocompositivo, pois afasta a imposição de soluções adjudicadas por um terceiro.

A plataforma *Modria*[25], desenvolvida por Colin Rule em 2011, também se apresentou como uma alternativa à resolução de disputas.

No continente europeu, a Plataforma Europeia de Resolução de Litígios em Linha (RLL) foi desenvolvida para processar procedimentos extrajudiciais de resolução de litígios entre consumidores e comerciantes conduzidos por entidades de Resolução Alternativa de Litígio (RAL) em cada Estado-membro.

Já no Brasil, os primeiros movimentos de inserção das *ODR*s também se deram no âmbito das relações eletrônicas de consumo. A plataforma pioneira nesse sentido foi o *Reclame Aqui*, de 2001, na qual os consumidores podiam e podem registrar suas reclamações em um fórum *online*. Também têm-se destacado as plataformas do Mercado Livre, a central de resoluções do *Airbnb*[26] e o *SemProcesso*.

A essas arquiteturas de resolução de disputas denominou-se *Online Dispute Resolution*, termo que designa toda forma de resolução de disputa mediada pelo uso de meios tecnológicos e/ou eletrônicos conectados à rede. Somadas a recursos como videoconferências e aplicativos de mensagens instantâneas, as *ODR*s complementam e aprimoram os métodos alternativos de resolução de disputas.

Apesar de o conceito de *ODR*s não ser unívoco na literatura, adotar-se-á a seguinte definição: qualquer forma em que tecnologias de informação e de comunicação figurem como instrumento ou protagonista na resolução de disputa. A análise da pertinência do uso dessas tecnologias não pode ser feita em abstrato, e sim de acordo com as particularidades e com as necessidades das partes no caso concreto: deve-se averiguar qual é a forma mais adequada de uso da tecnologia. Sobre o escopo das

[24] SPALER, Mayara Guibor Spaler; ROSA, Camila da. **Experiências Privadas de *ODR* no Brasil**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, v. 3, p. 234-279, 2018, p. 238.
[25] *Modria* é a sigla para "*modular online dispute resolution implementation assistant*" (em tradução livre, "assistência modular de implementação de resolução de disputas *online*").
[26] SPALER, Mayara Guibor Spaler; ROSA, Camila da. Op. cit., p. 241.

*ODR*s de acordo com a natureza do conflito e as peculiaridades do caso concreto, Maria Mercedes Albornoz e Nuria González Martín lecionam:

> Para se determinar o escopo de procedimentos *ODR*, duas características específicas de uma disputa devem ser levadas em consideração: 1) sua origem (se *online* ou *offline*), e 2) sua natureza doméstica ou internacional. Em primeiro lugar, *ODR* é perfeitamente adequado para demandas *online*; a disputa é tratada no mesmo ambiente em que a relação foi formada. No entanto, os procedimentos *ODR* também podem ser utilizados de forma eficaz para reclamações provenientes do mundo *offline*. Nesse último caso, as partes de uma disputa *offline* concordam em se submeter a um procedimento *ODR*, ou seja, mediação *online*. Em segundo lugar, ODR é útil em demandas domésticas e internacionais. Mas, é na arena internacional que a ODR pode desenvolver plenamente seus pontos fortes, sobretudo se os locais onde as partes residem forem muito distantes um do outro e o custo de deslocamento e assistência jurídica for muito superior ao valor reivindicado.[27]

Sob tal perspectiva, há quatro utilidades nas *ODR*s: *i)* como um processo automático de diagnose de um problema; *ii)* como um intermédio para negociação direta entre as partes; *iii)* como um terceiro imparcial para facilitar a comunicação entre as partes, seja via mediação, seja via conciliação, ou; *iv)* como um terceiro imparcial que, após ouvir ambas as partes, renderiza uma decisão vinculante a elas (*evaluation*)[28]. A comunicação nesses ambientes virtuais varia conforme a sincronia ou assincronia das partes, abrangendo *e-mails*, fóruns de discussão, *chats*, mensagens instantâneas, chamadas de áudio e vídeo-conferências, dentre outros.[29]

Ressalte-se que os mesmos princípios que orientam os métodos consensuais analógicos orientam as *ODR*s. Os postulados da confidencialidade, do consentimento informado e da imparcialidade não podem ser abdicados no ambiente virtual; ao contrário, devem ser cautelosamente observados, mitigando riscos e agregando segurança ao usuário e à plataforma. Esse foi o consenso obtido no bojo do Enunciado n° 140 da Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios:

> Os princípios da confidencialidade e da boa-fé devem ser observados na mediação *on-line*. Caso o mediador, em algum momento, perceba a violação a tais postulados, poderá suspender a sessão ou sugerir que tal ato seja realizado na modalidade presencial". Esses princípios constam do art. 2° da Lei de Mediação, como a imparcialidade do mediador, isonomia, oralidade, informalidade, autonomia da vontade, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Indo além, três elementos constituem o núcleo das *ODR*s. Em primeira via, a *justiça*, valor axiológico que dá sustentáculo à transparência, equidade em situações não-reguladas pela lei e aos

---

[27] Tradução livre. Cf. ALBORNOZ, Maria Mercedes; MARTÍN, Nuria González. ***Feasibility Analysis of Online Dispute Resolution in Developing Countries***. *University of Miami Inter-American Law Review*. 44 U., Rev. 39 (2012), p. 45.
[28] RULE, Colin. ***Online Justice: Ethical Considerations for Online Dispute Resolution Practice***. Seattle University School of Law, 2010, p. 5.
[29] Ibid, p. 6.

procedimentos de busca de informações relevantes. Em segundo via, a *confiança* das partes e do terceiro tanto no método de resolução escolhido quanto no sistema. Em terceira via, a *segurança* que a plataforma detém sobre informações, dados pessoais e do próprio sistema (por exemplo, em relação à *hackers*).[30]

Um outro aspecto relevante para essa análise e que dialoga com o cenário de divisão digital acima apontado é a necessidade de que a plataforma eletrônica seja desenvolvida com base nas demandas do usuário, seja em termos de funcionalidade, seja em termos de segurança, seja em termos de garantia de privacidade. Para tanto, torna-se essencial inserir, a título de exemplo, uma equipe de TI na formulação de estratégias e práticas de adequação organizacional.

Sobre o tema, o Enunciado n° 159 da Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios consolidou o entendimento de que as plataformas de resolução virtual de conflitos devem ter um *design* centrado no usuário, com a proteção digital dos interessados[31]:

> Recomenda-se que as plataformas de resolução *on-line* de conflitos tenham um design centrado no usuário, com proteção de dados pessoais, como forma de estimular a sua utilização e aumentar a confiança das partes no uso da tecnologia.

Outrossim, recomenda-se que as plataformas exijam a confirmação da identidade da parte para assegurar segurança e autenticação sem que, com isso, haja prejuízo à acessibilidade do usuário. A esse respeito, vide o Enunciado n° 157 da Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios:

> Para garantia de segurança e autenticação, é recomendável que as plataformas de mediação *on-line* inseridas nos Tribunais façam a confirmação da identidade de cada indivíduo que ingresse no sistema, podendo essa autenticação ser realizada de diversas formas, a fim de não inviabilizar a acessibilidade.

Do sucesso da *ODR* privada deriva sua aplicação ao setor público, sob os conceitos de *Digital Justice*, isto é, o uso de tecnologia e de plataformas *online* para facilitar a resolução de disputas de forma mais eficiente, acessível e equitativa, e de *Online Courts*, proposta mais radical de *Richard Susskind*, definida como sistemas judiciários que operam principalmente na *Internet*, permitindo a resolução de disputas sem que as partes necessitem comparecer fisicamente a um tribunal tradicional.

Essas alternativas virtuais possibilitaram verticalizar novas formas de consensualidade, inclusive na Administração Pública.

---

[30] EBNER, Noam; ZELEZNIKOW, John. ***Fairness, Trust and Security in Online Dispute Resolution***. In: *Hamline University's School of Law's Journal of Public Law and Policy*, vol. 36, issue 2, p. 148-157.

[31] Sobre o tema, é possível tomar creditáveis parâmetros do que se entende por *Privacy by Design*, termo que designa a conciliação entre o conhecimento de questões legais relacionadas à privacidade e o conhecimento de questões técnicas para o desenvolvimento de sistemas. Cf. CAVOUKIAN, Ann. ***Privacy by Design****: the 7 foundational principles. Information & Privacy Commissioner, Ontario, Canada. Creation of a Global Privacy Standard*, em novembro de 2006. Disponível em: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/pbd_implement_7found_principles.pdf. Acesso em: 24 jul. 2026.

Não é mais controvertida a admissibilidade de utilização de *ODR*s para a resolução de conflitos havidos entre o Poder Público e o cidadão, seja porque já há larga admissão do uso da autocomposição e de resoluções administrativas pela Administração Pública, seja porque, como visto, há um cenário pujante de incorporação tecnológica à atuação estatal.

Com efeito, a Lei n° 13.140/2015 já contém normas relativas à autocomposição de conflitos em que é parte pessoa jurídica de direito público (art. 32 e seguintes). Parece ser viável, nesse particular, a incorporação de *ODR*s para a resolução dessas disputas. Esse é o entendimento de Fernando Sérgio Tenório de Amorim e Ricardo Schneider Rodrigues:

> Longe de se constituir em um entrave, há um incentivo no direito brasileiro ao uso da tecnologia pela administração pública e, inclusive, pelo judiciário. Deste modo, não é equivocado concluir pela possibilidade da adesão pelo poder público aos métodos da ODR, naqueles conflitos havidos entre o Estado e o cidadão, no intuito de obter a resolução rápida e menos custosa do litígio.[32]

Já há no Brasil diversas experiências envolvendo a criação, pelo Poder Público, de ferramentas de resolução *online* de disputas. Cite-se, por exemplo, o *Consumidor.gov.com*, plataforma oficial da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para autocomposição nas controvérsias em relações de consumo, conforme o Decreto n° 10.197/2020.

A Resolução CNJ nº 358/2020, por sua vez, passou a exigir sistema informatizado de conciliação e mediação (Sirec). Há, também, plataformas credenciadas no TJSP, como Abstrato, Concilie, MOL, etc., bem como instrumentos virtuais de resolução de conflitos extrajudiciais entre beneficiários e operadoras de planos de saúde, como a "NIP" (Notificação de Intermediação Preliminar).

O recorte proposto neste trabalho é distinto, contudo. Sugere-se que a própria Administração Pública envide a criação de ferramentas eletrônicas que tenham por escopo a resolução de conflitos envolvendo o particular e a própria pessoa jurídica de direito público e/ou órgão público.

Sob essa perspectiva, a *Joint Technology Committee* ("JTC"), integrado por três organizações americanas dedicadas ao aprimoramento do sistema judiciário, forneceu uma série de boas práticas e recomendações quanto ao uso das *ODR*s pelo Poder Judiciário, o que pode ser extensível para a Administração Pública.

Dentre tais recomendações encontram-se: o estabelecimento de objetivos claros e mensuráveis; a garantia da qualidade dos dados; a adoção de um sistema *opt-out* (isto é, o uso

[32] AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; RODRIGUES, Ricardo Schneider. **A resolução online de litígios (ODR) na administração pública**: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. In.: Direito, Estado e Sociedade, nº 54, pp. 171-204, 2019, p. 190.

obrigatório da ODR com a possibilidade de saída justificada); o envolvimento das instituições e dos usuários desde o início; e a implementação a partir de um produto mínimo viável, com expansão gradual.[33]

A título de exemplificação, em 2025, uma parceria entre a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União ("DPU") resultou na criação da Plataforma PACIFICA[34], ferramenta virtual que permite que segurados que tiveram benefícios previdenciários negados realizem acordos administrativos diretamente com a União sem a necessidade de ajuizamento de ação judicial. Trata-se de evidente *ODR* utilizada pela Administração Pública federal em matéria previdenciária.

Tendo por público-alvo mulheres seguradas especiais que tiveram o salário-maternidade rural negado pelo INSS, estabeleceu-se, por requisito, que a segurada seja assistida pela DPU e que não tenha ajuizado ação sobre o pedido. Após o requerimento, a AGU cruza os dados informados e, se aceito, repassa a informação ao INSS, que realiza o pagamento do valor integral devido.

Conclui-se que há um terreno fértil e ainda inexplorado para a criação de soluções digitais no interior da Administração Pública voltadas à resolução de disputas existentes entre ela mesma e o particular. Foi sobre essa inquietação, especificamente em matéria tributária, que a criação do Acordo Paulista se apoiou.

4. O "ACORDO PAULISTA": a plataforma eletrônica de transação tributária estadual por adesão enquanto *Online Dispute Resolution*.

O Acordo Paulista foi o nome dado ao modelo de transação tributária instituído pela Lei n° 17.843/2023 e regulamentações correlatas. O diploma legal previu os requisitos e as condições para que o Estado de São Paulo e devedores realizassem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa (art. 1°, *caput*). O próprio dispositivo delimita, *ab initio*, a natureza dos créditos que são suscetíveis de transação, sendo necessário que estes estejam inscritos em dívida ativa.

As transações tributárias em quaisquer de suas modalidades são firmadas em juízo de conveniência e de oportunidade (art. 1°, §1°) e são regidas por um conjunto de princípios, como os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração

[33] RODRIGUES, Ricardo Schneider; ARAÚJO, Luciano Vieira de; BLIACHERIENE, Ana Carla. A *Online Dispute Resolution* nos Tribunais de Contas: uma proposta para o incremento da transparência na administração pública digital. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 25, n. 2, p. 85-124, maio/ago. 2024, p. 107.
[34] BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Pacifica**. Brasília, DF: AGU, [2026?]. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/pacifica. Acesso em: 27 jul. 2026.

dos processos, da eficiência e da publicidade, resguardadas as informações protegidas pelo sigilo (art. 1°, §2°).

Saliente-se que a transação não constitui direito subjetivo do contribuinte, pois seu deferimento depende da verificação do cumprimento das exigências da regulamentação específica, de decisões em casos semelhantes e dos benefícios a serem atingidos pela Fazenda Pública (art. 1°, §6°).

Há duas classes de transação tributária. A transação por adesão se dá nas hipóteses em que o devedor ou a parte adversa adere aos termos e às condições estabelecidas em edital publicado pela Procuradoria Geral do Estado. Por sua vez, a transação por proposta individual ou conjunta de iniciativa do devedor ou do credor é aquela que se dá por ato voluntário (art. 2°, *caput*). Por sua própria natureza, a transação por adesão implica a aceitação, pelo devedor, de todas as condições fixadas em edital (art. 2°, parágrafo único).

Para fins de operacionalização, e com inspiração no modelo nacional, previu-se certa correspondência entre o grau de recuperabilidade do crédito e o montante do desconto a ser concedido. Os critérios para aferição do grau de recuperabilidade são disciplinados por ato do Procurador Geral do Estado (art. 13, *caput*, inciso V) e levam em conta as informações disponíveis relativas aos créditos que foram recuperados nos últimos 5 (cinco) anos, as informações pessoais disponíveis em relação aos sujeitos passivos e a existência de inadimplemento sistemático por parte do sujeito passivo (art. 13, §2°).

A Lei n° 17.843/2023 foi regulamentada pela Resolução PGE n° 6/2024[35]. Estabeleceu-se procedimentos e critérios técnicos para a aferição do grau de recuperabilidade dos créditos, para a concessão de descontos e para a definição de inadimplência sistemática, além de fixar os parâmetros de aceitação da transação na modalidade individual.

A norma infralegal densifica alguns parâmetros sobre a aferição do grau de recuperabilidade. Em especial, o art. 25 da Resolução determina que as transações sejam conferidas de acordo com esse grau, apurado por segmentação a partir de critérios objetivos como garantias válidas e líquidas, inclusive depósitos judiciais, parcelamentos, histórico de pagamentos e a idade da dívida, considerando a data definitiva da constituição do crédito.

A partir desses critérios, conforme o artigo 26, classificam-se os créditos em ordem decrescente de recuperabilidade em três categorias: recuperáveis, de difícil recuperação e irrecuperáveis. As classificações do grau de recuperabilidade previstas no artigo 26 são obtidas pela aplicação da fórmula "$NF = G + P + H + I$", em que "*NF*" é a nota final, "*G*" são as garantias, "*P*" são os parcelamentos, "*H*"

[35] SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024. **Disciplina a Lei nº 17.843/2023, na parte em que trata da transação terminativa de litígios relacionados a créditos, de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa**. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 fev. 2024. Disponível em: LegisWeb. Acesso em: 4 set. 2026.

é o histórico de pagamento e "*I*" é a idade da dívida. A nota final determina objetivamente em qual categoria o crédito se enquadra.

A forma de cálculo do grau de recuperabilidade foi alterada pela Resolução PGE n° 53/2025[36]. Até então, um crédito só era classificado como "de difícil recuperação" quando o devedor apresentava, cumulativamente, menos de 10% da dívida garantida, parcelada ou suspensa, menos de 10% do saldo devedor recolhido nos últimos cinco anos e menos de 10% da dívida inscrita nesse mesmo período. A nova resolução substituiu essa lógica, de tal forma que passaram a ser também classificados como "de difícil recuperação" os contribuintes que apresentem percentuais entre 10% e 50% nesses mesmos três critérios, com a nota final sendo obtida pela ponderação desses percentuais dentro de cada faixa, o que permitiu a ampliação do universo de devedores elegíveis a desconto.

A nova resolução também ajustou o percentual de desconto aplicável aos créditos de difícil recuperação (de até 60% sobre juros, multas e acréscimos, no lugar do patamar anterior), alterou o rol de garantias e incluiu o artigo 81-A, que passou a autorizar que cada edital específico da PGE traçasse regras próprias sobre apresentação, dispensa ou não exigência de garantia e, principalmente, sobre a data-base para apuração do grau de recuperabilidade.

Definida a categoria do crédito, passa-se à apuração dos possíveis descontos. Tais descontos incidem exclusivamente sobre multas, juros e demais acréscimos legais, inclusive honorários. Os créditos recuperáveis, em regra, não admitem desconto, mas tão somente a concessão de prazo e forma de pagamentos diferenciados. Por sua vez, os créditos irrecuperáveis e os créditos de difícil recuperação admitem descontos de 75% e 60% dos juros, multas e demais acréscimos respectivamente (art. 33).

A Resolução PGE n° 6/2024 também disciplina hipóteses de enquadramento automático, como devedores integrantes de grupo econômico, reconhecidos judicialmente, cujos créditos são classificados como recuperáveis (art. 27, §6), bem como a possibilidade de o contribuinte requerer a revisão da classificação (arts. 28 a 32), direito que, no entanto, é expressamente renunciável quando o contribuinte opta por aderir a um edital que já prevê essa cláusula de anuência ao grau atribuído.

Entre 2024 e 2026 foram publicados 4 (quatro) editais de transação por adesão. O primeiro edital foi o Edital PGE/TR n° 01/2024, voltado a débitos de ICMS inscritos em dívida ativa, com inclusão de todos os débitos de ICMS inscritos ou sob responsabilidade do devedor, desconto de 100% nos juros de mora e de 50% nas multas, pagamento em parcela única ou em até 120 (cento e vinte) parcelas.

---

[36] SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Resolução PGE nº 53, de 8 de setembro de 2025. **Altera os dispositivos que especifica da Resolução PGE nº 6/2024, que disciplina a Lei nº 17.843/2023, na parte em que trata da transação terminativa de litígios relacionados a créditos, de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa**. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 set. 2025. Disponível em: LegisWeb. Acesso em: 4 set. 2026.

O segundo edital foi o Edital PGE/TR n° 02/2024, voltado para débitos de até 1.200 UFESPs (R$ 42.432,00 à época) relacionados à IPVA, créditos do Tribunal de Justiça de São Paulo e créditos do Tribunal de Contas de São Paulo. O terceiro edital, por sua vez, foi o Edital PGE/TR n° 03/2024, este referente ao parcelamento de débitos de ICMS de devedores em recuperação judicial, liquidação judicial, extrajudicial e falência, com desconto de 100% nos juros, multas e demais acréscimos, parcelamento em até 145 (cento e quarenta e cinco) vezes sem entrada e a possibilidade de utilização de créditos acumulados de ICMS ou de precatórios.

O último edital que se tem notícia foi o Edital PGE/TR n° 01/2025. Tratou-se de edital com larga abrangência, abarcando débitos de ICMS, IPVA, ITCMD e multas impostas pelo PROCON/SP. Foi a fase de maior volume em termos de número de acordos firmados e montante negociado.[37]

Em termos de operacionalização, pode-se conceber o Acordo Paulista como um serviço digital. O acesso do usuário se dá por dois canais distintos conforme a modalidade de transação. Na adesão por edital, o contribuinte acessa diretamente o portal https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/home/home.jsf, realiza a autenticação por meio do CPF/CNPJ mediante credenciais do Posto Fiscal Eletrônico, pelo Portal Gov.br ou por cadastro da própria página, seleciona os débitos, simula o parcelamento, informa as garantias existentes, realiza a leitura do termo de aceite e, ao final, realiza o pagamento da primeira parcela.

Já na transação individual, o acesso não se dá diretamente pelo portal do Acordo Paulista, e sim pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na qualidade de "usuário externo", no qual o contribuinte formaliza um requerimento estruturado, anexa a documentação que julgar essencial e aguarda a análise pelo Núcleo de Transação do Contencioso Tributário-Fiscal da PGESP. Somente após o deferimento é que o interessado é notificado para, então, migrar para o portal eletrônico do Acordo Paulista e formalizar a adesão.

Tomando o conceito de *ODR* de maneira alargada, isto é, qualquer forma em que tecnologias de informação e de comunicação figurem como instrumento ou protagonista na resolução de disputa – conceito ao qual se adere para fins deste trabalho[38] –, é possível conceber a plataforma do Acordo Paulista, em especial na modalidade de transação por adesão, como plataforma de *ODR*. Isso porque,

---

[37] VILLAR, Marcela. **São Paulo negocia R$ 62,5 bi da dívida ativa com contribuintes**. *Valor Econômico*, São Paulo, 6 mar. 2026. Disponível em: https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2026/03/06/sao-paulo-negocia-r-625-bi-da-divida-ativa-com-contribuintes.ghtml. Acesso em: 4 set. 2026.

[38] Perfilha-se a esse entendimento pois, a uma, a literatura mais recente de ODR, a partir da noção de "quarta parte" proposta por Katsh e Rabinovich-Einy, já opera segundo um conceito mais ampliativo, abarcando desde ferramentas meramente facilitadoras até sistemas de decisão inteiramente automatizada, e; a duas, a adoção de um conceito mais alargado é o que permite analisar formas eletrônicas de resolução de disputas para além daquelas existentes na iniciativa privada.

nesta, o fluxo se dá integralmente pelo portal eletrônico, sem intermediação humana (inclusive no momento da formalização da transação).

Observe-se que, na adesão por edital, a decisão sobre o conteúdo da oferta não é tomada individualmente. Considerando que já houve a fixação de normas abstratas aplicáveis a uma generalidade de devedores, compete à plataforma eletrônica realizar uma operação de subsunção automatizada. Verifica-se se o contribuinte e os seus débitos se enquadram nas hipóteses objetivas do edital, calcula-se o desconto e o parcelamento aplicáveis e processa-se a aceitação sem qualquer (necessária) intervenção humana individualizada.

Diferente da transação individual, em que o pedido administrativo, ainda que processado de maneira eletrônica, é decidido por Procuradores integrantes do Núcleo de Transação do Contencioso Tributário-Fiscal da PGESP[39], na transação por adesão, a decisão e a execução do ato transacional se dão numa mesma operação técnica e sem qualquer intermediação humana individualizada em nenhum momento do fluxo.

Cabe ressaltar, nesse particular, a posição estrutural que o criador da plataforma ocupa na relação jurídica que a plataforma processa. Como já deduzido no final do capítulo anterior, há, ao menos, quatro categorias decorrentes desse critério. Na iniciativa privada, o criador da plataforma tanto pode limitar-se a fornecer a infraestrutura para que os privados resolvam suas disputas, permanecendo equidistante do conflito (como é o caso do *eBay* e do *Reclame Aqui*), quanto pode ele mesmo ser parte do conflito (como é o caso das plataformas do Mercado Livre e da *Amazon*).

Nessas últimas, não há neutralidade. Tal ausência de neutralidade, contudo, é mitigada pela existência de uma instância externa de controle (como órgãos administrativos de proteção do consumidor e o próprio Poder Judiciário), bem como pelo próprio mercado, que pune reputacionalmente a empresa que se vale de sua própria plataforma para seu próprio favorecimento.

No setor público, como também já verificado no capítulo anterior, observou-se um espelhamento desse cenário. A Administração Pública tanto pode figurar como criadora e operadora da plataforma sem portar-se como parte do conflito (como no caso do *Consumidor.Gov*), quanto pode figurar, simultaneamente, como criadora da plataforma, parte e autoridade decisória.

O Acordo Paulista ocupa essa última tipologia. O ente público estadual, neste caso, confunde-se nestes três papeis, sendo ele o criador da plataforma, quem estabelece os critérios de

[39] Entende-se, por esse motivo, que a transação individual, ainda que mediada pelo SEI e formalizada pela plataforma do Acordo Paulista, não integra o conceito de *ODR*s. Isso porque haveria, aqui, mera digitalização do procedimento administrativo, e não resolução *online* da disputa. O núcleo decisório permanece analógico, ainda que veiculado por meios digitais. Para além, na adesão por edital, o sistema produz o resultado, ele mesmo calculando o desconto aplicável, o valor das parcelas e o enquadramento nas hipóteses do edital. Na transação individual, o sistema eletrônico (SEI) não produz nada substantivo sobre o mérito, mas apenas transporta documentos entre o contribuinte e o Procurador do Estado competente, que é quem efetivamente decide.

recuperabilidade, aplica esses critérios ao caso concreto e se beneficia patrimonialmente do resultado da transação, conforme normas já previamente definidas em edital.

Tabela II – Tabela-síntese comparativa entre as quatro possíveis tipologias de *ODR*s

Eixo comparativo	**Tipo 1 – *ODR* privada intermediária**	**Tipo 2 – *ODR* criado pela própria empresa-parte**	**Tipo 3 – *ODR* público intermediária**	**Tipo 4 – *ODR* criada pela própria Administração Pública**
Criador da plataforma	Terceiro privado estranho ao litígio	A própria empresa-parte	Estado	Estado
Partes do litígio	Duas partes privadas	A própria empresa-parte e o particular	Duas partes privadas	O próprio Estado e o particular
Decisor	As próprias partes, por negociação, ou o terceiro, por conciliação ou por arbitragem	A própria empresa-parte, sujeita a controle externo	As próprias partes, por negociação	O próprio Estado, unilateralmente, com base em norma geral prévia

Fonte: elaboração própria.

Do ponto de vista do *Design* de Sistemas de Disputas (DSD)[40], algumas características podem ser extraídas do Acordo Paulista: *i)* no que tange ao interesse das partes, a *ODR* atende ao interesse arrecadatório do Estado de São Paulo, mas o interesse do contribuinte é atendido apenas na medida em que este aceita uma oferta pré-fixada, sem possibilidade ampla de negociação na modalidade por adesão; *ii)* no que tange ao menor custo do procedimento e à clareza das regras, viu-se que o desconto, o parcelamento e a dispensa de garantia até dado número de parcelas são todos objetivamente calculáveis; *iii)* no que tange a mecanismos profiláticos, entende-se que a vedação à celebração de nova transação por dois anos após a rescisão cumpre uma função preventiva-punitiva; *iv)* no que tange ao design do sistema, a *ODR* foi construída por um designer que não é equidistante das partes em conflito (pelo contrário: o Estado é parte do conflito).

[40] Sobre *Design* de Sistema de Disputas, vide: ARAGÃO, Marcos; GUEIROS, Pedro. Desjudicialização e ciberespaço: perspectivas do design de sistemas nas *online dispute resolutions*. *In*: FRAJHOF, Isabella Z.; MANGETH, Ana Lara; MAURO, Roberta (coord.). **Coletânea de resultados: projetos de pesquisa do Núcleo Legalite** — Blockchain & Contratos Inteligentes; Resolução de Disputas Online (ODR). Rio de Janeiro: Legalite, 2024. p. 165-178.

Embora haja aparente unilateralidade na resolução do litígio, diversos mecanismos encontram-se à disposição do contribuinte em face da Administração Pública, como o direito de revisão do grau de recuperabilidade, o direito de impugnação em caso de rescisão, a obrigação de publicidade dos termos celebrados e a própria faculdade de o contribuinte celebrar transação individual via SEI, espaço em que os termos do acordo são mais suscetíveis de discussão.

O exemplo do Acordo Paulista, ao lado das outras plataformas descritas ao final do capítulo anterior, aponta para um movimento recente da *e*-Administração que o distingue tanto das *ODR*s privadas quanto das *ODRs* público-intermediárias como o Consumidor.GOV. Essa distinção se apoia, em primeiro lugar, na coincidência subjetiva entre o criador da plataforma, a parte no litígio e a autoridade decisória; em segundo lugar, na regulação prévia e unilateral das condições para a resolução do litígio; em terceiro lugar, na automação decisória por subsunção, não por negociação, e; em quarto lugar, na filtragem de admissibilidade prévia à própria resolução do conflito.

Por sua vez, do ponto de vista regulatório, a adoção desse mecanismo de *ODR* tributária propicia a geração de dados sistematizados sobre o próprio funcionamento do sistema de cobrança do Estado de São Paulo, permitindo que a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo monitore e ajuste a sua atuação de forma contínua[41]. Para além, uma série de dados sobre o comportamento dos devedores (como o grau de recuperabilidade, a taxa de adesão por segmento, a taxa de rescisão, dentre outros) possibilita o redesenho da estrutura normativa, como o que ocorreu no bojo da Resolução PGE n° 53/2025.

Para o contribuinte, também há um ganho, quer seja, a disponibilização de um canal de autocomposição que dispensa deslocamento físico, reduz os custos de transação e amplia o acesso a condições favoráveis para a extinção do crédito tributário.

Apesar de tais contributos, há limitações à utilização do Acordo Paulista que são dignas de nota, especialmente no que tange à exclusão digital. Para mitigar esse quadro, no bojo da execução dos editais de transação por adesão, foram realizados dias de mutirões presenciais nas cidades de São Paulo, Campinas, Bauru e Ribeirão Preto entre 2024 e 2025 conforme calendário previamente divulgado. Tais mutirões tinham por objetivo orientar contribuintes presencialmente a formalizarem as transações.

Apesar de a plataforma ter sido desenhada com base na experiência do usuário, a experiência demonstrou que, em virtude do quadro de exclusão digital, muitos contribuintes ora não gozavam de

[41] Segundo o relatório da FGV sobre ODRs, no que tange às agências reguladoras, "As plataformas de solução de conflitos otimizam essa compilação de resultados, pois possibilitam que tanto as agências quanto as empresas tenham acesso a dados sistematizados e acompanhem diretamente a quantidade de ocorrências, as organizações com maior quantidade de reclamações, os tipos de problemas relatados, o tempo de resposta, o local referente ao relato, o número de casos resolvidos, o percentual de acordos celebrados, entre outras informações relevantes.". *In*: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Online Dispute Resolution: um estudo à luz da Resolução n° 358 do CNJ**. Coordenação de Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell. Coordenação acadêmica de Caroline Somesom Tauk e Juliana Loss. Coordenação científica de Caroline Somesom Tauk e Larissa Camargo Pinho de Alencar. Rio de Janeiro: FGV, ago. 2023.

capacidade técnica bastante para operar a plataforma eletrônica por si mesmos, ora enfrentavam dificuldades em formalizar os acordos. Dessa forma, os mutirões presenciais mostraram-se adequados para mitigar essas assimetrias.

O Acordo Paulista opera, portanto, sob um modelo *digital-by-default*, com pontuais mitigações assistidas presenciais. Tem-se verdadeiro *switch-off*, fenômeno em que a Administração Pública deixa de prestar um serviço pelos canais tradicionais em favor de uma gestão exclusivamente digital.[42] Nesse sentido, os mutirões presenciais nunca se tornaram via de formalização equivalente a digital, mas apenas um mecanismo de mediação (ou facilitação) entre os contribuintes e a tecnologia.

Um outro limite a ser observado é o fato de que a fórmula de recuperabilidade, tal como descrita pela Resolução PGE n° 6/2024, não é acompanhada, no desenho público do programa, de esclarecimento acessível ao contribuinte médio, o que pode comprometer, em tese, a possibilidade de contestação mesmo por quem já tenha pleno acesso ao digital. Pode-se citar, por fim, o constante risco de vulnerabilidade cibernética inerente a qualquer plataforma pública de resolução *online* de disputas[43] que concentre um grande volume de dados fiscais e econômicos de uma miríade de contribuintes.

5. CONCLUSÃO.

O presente trabalho buscou analisar a arquitetura do Acordo Paulista à luz das *Online Dispute Resolution*. Como visto, a literatura, construída majoritariamente a partir de disputas privadas e de experiências públicas em que o Estado atua como terceiro equidistante, não dispõe de elementos bastantes para compreender mecanismos em que o ente público figura, simultaneamente, como criador da plataforma, parte no litígio e autoridade decisória. Dessa lacuna emergiu o problema que orientou a pesquisa, quer seja, saber se a plataforma eletrônica do Acordo Paulista se qualifica, em sua integralidade, como mecanismo de *ODR*, ou se essa qualificação deve ser segmentada conforme a modalidade de transação.

Demonstrou-se, num primeiro momento, que a transação tributária não pode ser compreendida senão como verdadeira política pública de consensualidade, dotada de finalidade extrafiscal que transcende a mera arrecadação e que se insere num movimento mais amplo de transformação digital da Administração Pública brasileira. Esse pano de fundo revelou-se indispensável para situar o Acordo

---

[42] KAMOLOV, Sergey; STEPNOV, Igor. ***Sustainability through digitalization***: European strategy. E3S Web of Conferences, v. 208, 03048, 2020. DOI: https://doi.org/10.1051/e3sconf/202020803048. Disponível em: https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/68/e3sconf_ift2020_03048.pdf. Acesso em: 4 set. 2026.

[43] CAETANO, Matheus dos Santos. ***Online dispute resolution*** **no Poder Judiciário:** breves considerações sobre privacidade e cibersegurança. *In*: FRAJHOF, Isabella Z.; MANGETH, Ana Lara; MAURO, Roberta (coord.). Coletânea de resultados: projetos de pesquisa do Núcleo Legalite — Blockchain & Contratos Inteligentes; Resolução de Disputas Online (ODR). Rio de Janeiro: Legalite, 2024. p. 179-205.

Paulista como expressão de um processo de implementação de meios eletrônicos de composição de litígios entre o Poder Público e o indivíduo, cujas raízes remontam à experiência das *ODRs* privadas e se projetam, mais recentemente, sobre o setor público.

Sob tal perspectiva, a transação por adesão, por processar integralmente o ciclo da transação tributária dentro do ambiente eletrônico, sem qualquer intermediação humana individualizada, amolda-se ao conceito de *ODR* na acepção alargada adotada neste trabalho. Já a transação individual, por depender de decisão humana discricionária exercida por Procurador do Estado fora do ambiente da plataforma, configura mera digitalização do procedimento administrativo, visto que o núcleo decisório permanece analógico, ainda que veiculado por meios eletrônicos. Dessa distinção resultou a proposição de uma quarta tipologia de *ODR*, na qual Estado, plataforma, parte e autoridade decisória coincidem, distinta tanto das *ODR*s privadas quanto das público-intermediárias.

Por fim, buscou-se examinar as implicações práticas dessa nova arquitetura institucional. Constatou-se que os mutirões presenciais, embora relevantes, mitigam sem eliminar o quadro de exclusão digital que ainda caracteriza parcela significativa da população paulista, configurando um modelo *digital-by-default*. A localização do Acordo Paulista no espaço conceitual das *ODRs*, portanto, reconfigura a compreensão dos métodos adequados de resolução de conflitos em matéria tributária, bem como impõe à Administração Pública o dever de repensar, de forma contínua e planejada, os mecanismos de mitigação da desigualdade digital que a automação decisória, por sua própria natureza, tende a acentuar.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL. **Relatório Inaf Brasil 2024**: alfabetismo do analógico ao digital. São Paulo: Ação Educativa, 2025.

ALBORNOZ, Maria Mercedes; MARTÍN, Nuria González. ***Feasibility Analysis of Online Dispute Resolution in Developing Countries***. *University of Miami Inter-American Law Review*. 44 U., Rev. 39 (2012), p. 45.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; RODRIGUES, Ricardo Schneider. **A resolução online de litígios (ODR) na administração pública**: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 54, p. 171-204, 2019.

ARAGÃO, Marcos; GUEIROS, Pedro. Desjudicialização e ciberespaço: perspectivas do design de sistemas nas *online dispute resolutions*. *In*: FRAJHOF, Isabella Z.; MANGETH, Ana Lara; MAURO, Roberta (coord.). **Coletânea de resultados: projetos de pesquisa do Núcleo Legalite** — Blockchain & Contratos Inteligentes; Resolução de Disputas Online (ODR). Rio de Janeiro: Legalite, 2024. p. 165-178.

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 (PGERJ)**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/190/123. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Pacifica**. Brasília, DF: AGU, [2026?]. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/pacifica. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **OCDE e Governo Aberto no Brasil**. Brasília, DF: CGU, 12 mar. 2021. Atualizado em: 16 ago. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/ocde-e-governo-aberto-no-brasil-1. Acesso em: 2 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. extra A, p. 1, 14 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 2 jul. 2026.

CAETANO, Matheus dos Santos. ***Online dispute resolution*** **no Poder Judiciário:** breves considerações sobre privacidade e cibersegurança. *In*: FRAJHOF, Isabella Z.; MANGETH, Ana Lara; MAURO, Roberta (coord.). Coletânea de resultados: projetos de pesquisa do Núcleo Legalite — Blockchain & Contratos Inteligentes; Resolução de Disputas Online (ODR). Rio de Janeiro: Legalite, 2024. p. 179-205.

CANTANHÊDE, Luis Claudio Ferreira. **A transação tributária no Estado de São Paulo**: a análise de seu cabimento no ciclo de positivação da obrigação tributária. São Paulo: IBET, 24 maio 2021. Disponível em: https://www.ibet.com.br/transacao-tributaria-no-estado-de-sao-paulo-a-analise-de-seu-cabimento-no-ciclo-de-positivacao-da-obrigacao-tributaria-por-luis-claudio-ferreira-cantanhede-por-luis-claudio-ferreira-cantanhede/. Acesso em: 3 jul. 2026.

CAVOUKIAN, Ann. **Privacy by Design**: the 7 foundational principles. Information & Privacy Commissioner, Ontario, Canada. Creation of a Global Privacy Standard, nov. 2006. Disponível em: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/pbd_implement_7found_principles.pdf. Acesso em: 24 jul. 2026.

DANIEL NETO, Carlos Augusto; RIBEIRO, Diego Diniz. **Meios alternativos de composição de conflitos e sua incidência no âmbito da persecução do crédito tributário**. *In*: ARAUJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar (coord.). **Inovações na cobrança do crédito tributário**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 203.

EBNER, Noam; ZELEZNIKOW, John. **Fairness, Trust and Security in Online Dispute Resolution**. Hamline University's School of Law's Journal of Public Law and Policy, v. 36, n. 2, p. 148-157, [s.d.].

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. **Transação tributária**: conceito, natureza jurídica e limites. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 54, ano 41, p. 25-45, 2. quadrimestre 2023. DOI: https://doi.org/10.46801/2595-6280.54.1.2023.2375.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Online Dispute Resolution: um estudo à luz da Resolução n° 358 do CNJ**. Coordenação de Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell. Coordenação acadêmica de Caroline Somesom Tauk e Juliana Loss. Coordenação científica de Caroline Somesom Tauk e Larissa Camargo Pinho de Alencar. Rio de Janeiro: FGV, ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Internet chega a 74,9 milhões de domicílios do país em 2024**. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 24 jul. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44031-internet-chega-a-74-9-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2024. Acesso em: 27 jul. 2026.

KAMOLOV, Sergey; STEPNOV, Igor. **Sustainability through digitalization**: European strategy. **E3S Web of Conferences**, v. 208, 03048, 2020. DOI: https://doi.org/10.1051/e3sconf/202020803048. Disponível em: https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/68/e3sconf_ift2020_03048.pdf. Acesso em: 4 set. 2026.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. **Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle**. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n. 2, p. 231-242, jul./dez. 2018.

RODRIGUES, Ricardo Schneider; ARAÚJO, Luciano Vieira de; BLIACHERIENE, Ana Carla. **A *Online Dispute Resolution* nos Tribunais de Contas**: uma proposta para o incremento da transparência na administração pública digital. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 25, n. 2, p. 85-124, maio/ago. 2024.

RULE, Colin. ***Online Justice: Ethical Considerations for Online Dispute Resolution Practice***. Seattle University School of Law, 2010.

SALLES, Carlos Alberto de. **Nos braços do Leviatã**: os caminhos da consensualidade e o Judiciário brasileiro. *In*: **Mediação e arbitragem no âmbito público e privado**: perspectivas e limitações. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa [...]**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 133, n. 210, p. 1, 9 nov. 2023. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html. Acesso em: 4 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024. **Disciplina a Lei nº 17.843/2023, na parte em que trata da transação terminativa de litígios relacionados a créditos, de natureza tributária ou não tributária, inscritos em dívida ativa**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 7 fev. 2024. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=466883. Acesso em: 4 set. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Resolução PGE nº 53, de 8 de setembro de 2025. **Altera os dispositivos que especifica da Resolução PGE nº 6/2024 [...]**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 8 set. 2025. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=483249. Acesso em: 4 set. 2026.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. DOI: 10.47975/IJDL/1schiefler.

SPALER, Mayara Guibor; ROSA, Camila da. **Experiências privadas de ODR no Brasil**. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, v. 3, p. 234-279, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil**: contratos. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; FELISBERTO, Jéssica Heinzen. Administração Pública digital: limites e possibilidades em atenção à desigualdade social e ao custo dos direitos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 151-179, ene./jun. 2022. DOI: 10.14409/redoeda.v9i1.11333.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 8, n. 1, p. 115-136, ene./jun. 2021.

VILLAR, Marcela. **São Paulo negocia R$ 62,5 bi da dívida ativa com contribuintes**. Valor Econômico, São Paulo, 6 mar. 2026. Disponível em: https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2026/03/06/sao-paulo-negocia-r-625-bi-da-divida-ativa-com-contribuintes.ghtml. Acesso em: 4 set. 2026.