



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**GUSTAVO MAIA XAVIER DE OLIVEIRA**

18/0091026

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: método extrajudicial de resolução de conflitos  
tributários**

Brasília, DF

2023

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: método extrajudicial de resolução de conflitos tributários**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito como requisito para outorga de bacharel em Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. Antônio de Moura Borges

Brasília, DF

2023

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: método extrajudicial de resolução de conflitos tributários**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito como requisito para outorga de bacharel em Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Dr. Antônio de Moura Borges

Banca examinadora:

---

**Antônio de Moura Borges – Orientador**  
Universidade de Brasília – UnB

---

**Jeferson Teodorovicz**  
Universidade de Brasília – UnB

---

**Rodrigo Senne Capone**  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Brasília, DF

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Poder encerrar mais um ciclo rodeado de pessoas que me fizeram amadurecer como um todo é indescritível. Tenho a certeza de que não é por acaso que os caminhos se cruzam, mas, em realidade, tudo acontece por algum motivo.

Gostaria de homenagear, primeiramente, meus pais e meu irmão, Leonardo, Cristina e Caio, que sempre foram meu porto seguro nos momentos mais difíceis. Agradeço por todo o apoio nessa jornada e por todo o incentivo, vocês foram essenciais em cada etapa da minha vida desde que eu me conheço por gente. Obrigado por todos os ensinamentos e por serem a minha base, sem vocês eu não seria nada. Agradeço também à toda minha família, na pessoa da minha avó, Sônia, vocês são fundamentais.

Indispensável, também, agradecer a todos que me acompanharam durante esse período na Faculdade de Direito da UnB, especialmente a Maria Luiza, Caio, Felipe, João Henrique e Lorrán, dentre muitos outros. Agradeço por toda a companhia e suporte, levarei vocês para a vida toda.

Além disso, gostaria de agradecer aos meus colegas e amigos do escritório Bento Muniz Advocacia pelos ensinamentos diários e por me ajudarem a me formar como profissional, sempre prezando pelo respeito e pela boa comunicação.

Agradeço à Universidade de Brasília, especialmente a Faculdade de Direito, que me proporcionou experiências tão incríveis, e aos professores, que me prepararam para exercer a profissão que escolhi.

Por fim, agradeço ao meu orientador Professor Antônio de Moura Borges pelo auxílio e por ter aceitado o meu convite sem pensar duas vezes. Aos membros da banca, Professor Jeferson Teodorovicz e Dr. Rodrigo Capone, obrigado por terem aceitado fazer parte de um momento tão especial na minha vida, trazendo relevantes considerações e ensinamentos.

*“A verdadeira dificuldade não está em aceitar ideias novas, mas escapar das antigas.”*

***John Maynard Keynes***

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Mt	<p>Maia Xavier de Oliveira, Gustavo TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: método extrajudicial de resolução de conflitos tributários / Gustavo Maia Xavier de Oliveira; orientador Antônio de Moura Borges. -- Brasília, 2023. 52 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023.</p> <p>1. Introdução. 2. A insuficiência da prestação jurisdicional tradicional e as novas formas de cooperação entre o Fisco e os contribuintes. 3. A Transação Tributária no cenário brasileiro atual. 4. Os benefícios e a eficácia do instituto da Transação Tributária. 5. Conclusão. I. de Moura Borges, Antônio, orient. II. Título.</p>
----	---

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

OLIVEIRA, Gustavo Maia Xavier de. **Transação Tributária: método extrajudicial de resolução de conflitos tributários**. Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 52 p.

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar a transação em matéria tributária, levando em consideração a sobrecarga do Poder Judiciário no cenário brasileiro de alta litigiosidade e judicialização de discussões tributárias. Os métodos alternativos de resolução de conflitos ganharam muita força com o novo Código de Processo Civil de 2015, entretanto, não eram prioridade no projeto de políticas tributárias no Brasil. Com a COVID-19, que assolou toda a sociedade e a economia brasileira, a regulamentação da Transação Tributária em 2020, a partir da Lei n. 13.988, tornou-se imprescindível. O instituto tem como principal objetivo combater os altos índices de litigiosidade e os elevados valores das dívidas tributárias em inadimplemento perante a Fazenda Nacional, visando aumentar a eficiência do acesso à justiça. A transação no âmbito tributário não deve ser confundida com o parcelamento especial, vez que desafia a postura conciliatória entre os contribuintes e a autoridade arrecadadora, com vistas a alcançar o diálogo e o consenso entre as partes. Por um lado, a Transação Tributária oferece a oportunidade de os contribuintes regularizarem suas dívidas, observando caso a caso, e de outro lado, atende ao interesse do credor em arrecadar valores que seriam de difícil recuperação ou irrecuperáveis de forma menos onerosa. As inovações trazidas pela Lei da Transação garantem maior celeridade, economia e desburocratização no sistema de cobrança dos créditos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transação Tributária. Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos. Celeridade processual. Eficiência. Regularização de dívidas. Diálogo. Consenso.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to analyze the transaction in tax matters, considering the overload of the Judiciary in the Brazilian scenario of high litigation and judicialization of tax discussions. Alternative methods of conflict resolution gained a lot of strength with the new Code of Civil Procedure of 2015, however, they were not a priority in the design of tax policies in Brazil. With COVID-19, which devastated the entire Brazilian society and economy, the regulation of the Tax Transaction in 2020, from Law n. 13.988, became essential. The main objective of the institute is to combat the high rates of litigation and the high amounts of tax debts in default before the Public Treasury, aiming to increase the efficiency of access to justice. The transaction in the tax sphere should not be confused with the special installment plan, since it challenges the conciliatory stance between taxpayers and the tax collection authority, with a view to achieving dialogue and consensus between the parties. On the one hand, the Tax Transaction offers the opportunity for taxpayers to regularize their debts, observing case by case, and on the other hand, it meets the creditor's interest in collecting amounts that would be difficult to recover or irrecoverable in a less costly way. The innovations brought by the Transaction Law ensure greater speed, economy and debureaucratization in the credit collection system.

**KEYWORDS:** Tax Transactions. Alternative Methods of Dispute Resolution. Procedural speed. Efficiency. Settlement of debts. Dialogue. Consensus.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Estoque total de Dívida Ativa da União.....	16
<b>Figura 2</b> – Recuperação total.....	17
<b>Figura 3</b> – Análise do Resultado da Arrecadação.....	26

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ABRASF** – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais

**ART.** – Artigo

**CARF** – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

**CDA** – Certidão de Dívida Ativa

**CF** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça

**CPC** – Código de Processo Civil de 2015

**CPEN** – Certidão Positiva com Efeitos de Negativa

**CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

**CTN** – Código Tributário Nacional de 1966

**DAU** – Dívida Ativa da União

**FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

**LC** – Lei Complementar

**ME** – Ministério da Economia

**MF** – Ministério da Fazenda

**NJP** – Negócio Jurídico Processual

**PGFN** – Procuradora-Geral da Fazenda Nacional

**PRDI** – Pedido de Revisão de Dívida Inscrita

**RFB** – Receita Federal do Brasil

**SIMPLES NACIONAL** – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

**STF** – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1. <b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
2. <b>A INSUFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRADICIONAL E AS NOVAS FORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTES</b> 13	
2.1 A Insuficiência da Prestação Jurisdicional Tradicional .....	13
2.2 As Novas Formas de Cooperação Entre o Fisco e os Contribuintes. ....	18
3. <b>A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CENÁRIO BRASILEIRO ATUAL</b> .....	27
3.1 Breve Histórico da Transação Tributária .....	27
3.2 Características Gerais da Transação Tributária .....	28
3.3 Especificidades da Transação Tributária .....	33
3.3.1 Critérios para a Celebração do Acordo de Transação.....	34
3.3.2 Modalidades de Transação Tributária Previstas na Lei da Transação.....	37
3.3.2.1 Transação na Cobrança de Créditos da União, de suas Autarquias e Fundações Públicas .....	38
3.3.2.2 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Relevante e Disseminada Controvérsia Jurídica.....	40
3.3.2.3 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Pequeno Valor .....	42
4. <b>OS BENEFÍCIOS E A EFICÁCIA DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA</b> .....	43
5. <b>CONCLUSÃO</b> .....	46

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo destrinchar o instituto da Transação Tributária no cenário brasileiro de alta litigiosidade e judicialização de discussões tributárias. A cooperação entre o Fisco e o contribuinte é de grande relevância para a diminuição dos processos em trâmite no Poder Judiciário, fato que, conseqüentemente, acelera o andamento dos litígios tributários para as partes integrantes.

A alta judicialização em matéria tributária isola cada vez mais o contribuinte do Estado, bem como afasta os métodos alternativos de resolução de conflitos. Considerando a crescente do número de processos em tramitação no judiciário brasileiro e, portanto, a expansão de créditos tributários que poderiam ser objeto de transação, resta clara a necessidade de debater a promoção deste instituto no contexto tributário.

O direito tributário, no geral, envolve conflito, entretanto, as execuções fiscais não cumprem efetivamente o seu papel, em virtude da grande quantidade de processos e da mora judiciária por contar com um aumento significativo, ano após ano, da judicialização de disputas tributárias.

Importa destacar que a resistência no cumprimento voluntário das obrigações tributárias dificulta a efetividade do sistema tributário como um todo, ante a ausência de diálogo entre o Estado e os contribuintes. Diversas matérias de direito já se adaptaram às novas disposições trazidas pelo Novo Código de Processo Civil, que versam sobre o Princípio da Cooperação para solução de conflitos, conforme disposto no art. 3º §§ 3º, 5º.

No caso dos conflitos tributários, o Estado, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal do Brasil, trouxe o instituto da Transação Tributária com vistas a garantir maior eficiência na arrecadação e atrair meios alternativos para diminuir a carga administrativa e, com isso, desinchar o Poder Judiciário.

O instituto da transação busca solucionar a problemática encontrada nas lides envolvendo a administração tributária e o contribuinte por meio de concessões mútuas, com o intuito de mitigar e extinguir as obrigações tributárias existentes. Na prática, desiste-se do julgamento do processo para que a dívida seja satisfeita com redução, desconto sobre juros e multa, prazos especiais de pagamento, dentre outros benefícios.

Feita essa breve contextualização, destaca-se que a presente monografia se divide em 3 (três) capítulos. No primeiro capítulo, discorre-se sobre a insuficiência da prestação jurisdicional tradicional e as novas formas de cooperação entre o Fisco e os contribuintes.

Busca-se, neste capítulo, demonstrar a sobrecarga do judiciário brasileiro, a grande litigiosidade e a parca arrecadação, bem como a evolução da atuação da administração tributária, que busca estreitar os laços entre o Fisco e os contribuintes por meio de instrumentos consensuais de resolução de conflitos tributários.

O segundo capítulo aborda o instituto da transação tributária no cenário brasileiro atual, a partir de um breve histórico, passando por suas características gerais, suas especificidades, seus critérios e suas modalidades, realçando ao final do capítulo, sua importância pela aproximação dos sujeitos da relação tributária.

O terceiro e último capítulo busca explorar os benefícios da Transação Tributária para as partes da relação, bem como demonstrar a eficiência do modelo para a regularização de dívidas fiscais e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação dos cofres públicos.

## **2. A INSUFICIÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL TRADICIONAL E AS NOVAS FORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE O FISCO E OS CONTRIBUINTES**

### **2.1 A insuficiência da prestação jurisdicional tradicional**

As relações interpessoais sempre foram marcadas por conflitos de interesse e desacordos. O Estado-Juiz foi a forma encontrada para dirimir esses litígios, sejam de caráter social, econômico, entre outros. A complexidade das lides e os novos problemas que surgiram com a evolução da sociedade massificou esses conflitos, de forma a causar um grande inchaço no Poder Judiciário.

Observando o contexto brasileiro nos dias atuais, extrai-se que o Poder Judiciário enfrenta diversos desafios ano após ano. Isso porque, com a alta carga de processos e demandas sendo judicializadas, o sistema se tornou cada vez mais moroso e deficiente, tornando-se insuficiente para atender todas as demandas dos jurisdicionados, que se tornam cada vez mais complexas.

Segundo os dados do levantamento Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Brasil acumulava, em 2022, há apenas um ano, mais de 100 (cem) milhões de processos em tramitação. Ademais, no mesmo estudo, indica-se que durante o ano de 2021, observando somente os processos eletrônicos, o judiciário recebeu cerca de 27 milhões casos novos (CNJ, 2022, p. 186).

Historicamente, as execuções fiscais são o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. Após esgotarem-se os esforços na esfera administrativa para recuperar o crédito tributário e resultar na sua inclusão em dívida ativa, o processo de execução fiscal é encaminhado ao Poder Judiciário.

Nesse contexto, o processo judiciário repete as etapas e medidas previamente adotadas pela administração fazendária, com o intuito de localizar o devedor ou seus bens que possam satisfazer o crédito tributário. Assim, são submetidos ao Judiciário títulos de dívidas antigas ou que já foram objeto de cobranças prévias, resultando em menor probabilidade de recuperação.

De acordo com o levantamento Justiça em Números, os processos de execução fiscal possuem uma taxa de congestionamento de 90% (noventa por cento). Em outras palavras, a cada 100 (cem) execuções fiscais, que tramitaram em 2021, apenas 10 (dez) foram baixadas (CNJ, 2022, p. 171).

O Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com o INSPER, divulgou em sua 5ª Edição da pesquisa Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro, que o percentual máximo de especialização das varas é de 10,7% (CNJ, 2022, p. 95), enquanto as execuções fiscais representam em média 35% dos processos pendentes no Poder Judiciário.

Entretanto, mesmo que exista o pensamento de que as varas exclusivas garantiriam mais celeridade e eficácia processual, no levantamento Justiça em Números 2022, o entendimento do CNJ foi o contrário:

A taxa de congestionamento das varas exclusivas é de 89,1%, valor próximo ao congestionamento geral da execução fiscal (89,7%), o que revela que esse tipo de especialização **não contribui para melhoria do congestionamento, mas somente para melhor organização judiciária**, haja vista o vultoso volume processual de tal matéria do direito (CNJ, 2022, p. 236). (grifo meu)

Portanto, mesmo que busquemos o aumento da especialização do Juízo, a taxa de congestionamento continua extremamente alta.

Tudo isso se dá por conta da rígida postura no âmbito tributário, que adotou uma cultura litigiosa, atribuindo ao Poder Judiciário o poder-dever de resolver todo, ou praticamente todo, e qualquer conflito nessa seara. Isso porque era mais interessante aos litigantes a possibilidade de ganhar algo que, na prática, já não era mais seu, o famoso “tudo ou nada”.

De acordo com a Procuradora da Fazenda Nacional, Geila Lúcia Barreto Barbosa Diniz (2021), foi a partir dessa postura rígida mencionada anteriormente que os litígios tributários buscam a solução, na maioria das vezes, por meio do Poder Judiciário, congestionando o seu funcionamento e comprometendo a efetividade da arrecadação.

Por muitas vezes, é mais interesse ao Poder Público, na figura da Fazenda Nacional, buscar a solução do conflito por meio da transação, com o objetivo de extinguir o litígio, visto que poderá ser mais benéfico para ambas as partes, sem que uma delas suporte o ônus de restar vencida no Poder Judiciário.

Durante muitos anos, foi estabelecido um sistema de resolução de disputas nada amistoso, criando a percepção de que fazer um acordo significava abrir mão de direitos em benefício da outra parte. No entanto, a realidade é que as medidas consensuais são baseadas na lógica do ganho mútuo.

Cada parte deve reconhecer os direitos que lhe são devidos, bem como ter consciência e reconhecimento dos direitos que pertencem à outra parte. Em alguns casos, pode ser necessário renunciar a uma parte dos próprios direitos para que o conflito seja resolvido da melhor maneira possível.

Importa destacar que, com esse inchaço do Poder Judiciário em matéria tributária, muitos processos não recebem a devida atenção e importância que merecem, vez que para dar vazão aos processos, a resolução do conflito acaba sendo ineficaz. Cumpre ressaltar mais um dos ensinamentos de Geila Lúcia Barreto Barbosa Diniz (2021):

(...) ao longo dos anos, os milhares de litígios, crescentes e diversificados, que aportam no Poder Judiciário, acabaram por **retirar-lhe a capacidade de ofertar aos jurisdicionados uma resposta efetiva e tempestiva**. Esse panorama crítico mostrou-se com maior ênfase no Brasil, onde a cultura adversarial, demandista, fez eclodir **índices elevados de litigiosidade, mesmo diante da demorada resposta judicial e do alto custo do litígio**. A celeuma ganha contornos ainda mais expressivos no âmbito dos conflitos jurídico-tributários. Isso, porque a reconhecida **complexidade do sistema tributário brasileiro é terreno fértil para o surgimento de litígios entre Fisco e contribuinte**, ensejando assim, demandas de massa (ações antiexacionais e execuções fiscais) que acabam encontrando no Poder Judiciário o seu natural escoadouro, ao menos sob a ótica tradicional da primazia da solução judiciária. (grifos meus)

A falta de diálogo e a inflexibilidade da administração fiscal foram fatos que corroboraram com o grande aumento da litigiosidade, e tinham como base o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre um particular. Esta postura inviabilizou e camuflou por muitos anos as formas consensuais de resolução de conflitos no âmbito tributário.

Cumpre destacar que o parcelamento, instituto que prevê benefícios aos contribuintes endividados, possui a meta de reduzir os índices de inadimplência. Por mais que o Fisco vise garantir a regularização de empresas em atraso com suas obrigações tributárias, o instituto, por não fazer qualquer distinção entre os contribuintes, foi utilizado de forma dolosa, no sentido de ludibriar o Fisco e pagar suas dívidas tributárias com dedução de juros e multa.

Diante dos fatos acima expostos, explica-se o baixo índice de recuperação/arrecadação dos tributos judicializados. A relação jurídica, em diversos cenários, inicia-se com vícios insanáveis, sobrecarregando ainda mais o judiciário com execuções ineficientes. Isso porque a constituição do crédito tributário poderia ter sido evitada na via administrativa, por uma simples cooperação entre o Fisco e o contribuinte.

De acordo com o painel de Dados abertos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em Números, e tendo como parâmetro os anos compreendidos entre 2014 e 2022, o estoque total de DAU alcançou 2,7 trilhões de reais em junho/2022 (PGFN, 2022), conforme se observará abaixo:

Figura 1 – Estoque total de Dívida Ativa da União



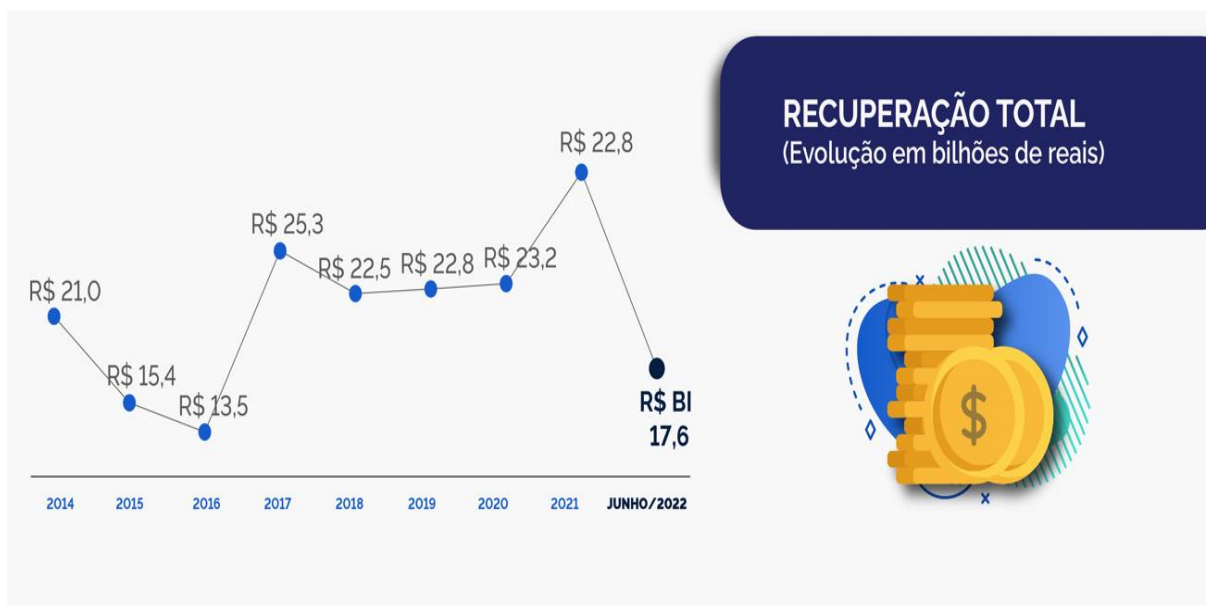
Fonte: PGFN, Carrossel DAU 2<sup>1</sup>, atualizado em 17/08/2022

Por outro lado, o valor recuperado de janeiro a junho de 2022 foi de 17,6 bilhões de reais (PGFN, 2022), valor praticamente irrisório comparado ao estoque total de DAU, fato que demonstra a grande inadimplência e a dificuldade na resolução dos conflitos tributários, vejamos:

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa/imagens/carrossel\\_dau\\_2.png/view](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa/imagens/carrossel_dau_2.png/view)



Figura 2 – Recuperação total



Fonte: PGFN, Carrossel DAU 5<sup>2</sup>, atualizado em 17/08/2022

Observando as figuras acima colacionadas, não restam dúvidas de que há uma visível falha no sistema tributário brasileiro e, principalmente, na forma rígida da atividade tributante, desde a constituição do crédito até a fase executória.

É inegável, conforme se observa dos números destacados, que a atuação fiscal é ineficaz no Brasil. Mesmo que a maior parte da dívida esteja em discussão judicial e que haja um grande congestionamento nas execuções fiscais, o método de cobrança é ineficaz, fato que diminui a arrecadação dos cofres públicos.

Devido à ineficiência da arrecadação tributária baseada na prestação jurisdicional tradicional, que se fundamenta em uma constituição autoritária do crédito tributário, ou seja, sem permitir diálogo entre as partes envolvidas e na rigidez da atuação fiscal, constata-se um grande prejuízo à coletividade.

Em suma, a administração fazendária não consegue alcançar seu objetivo principal em razão da baixa arrecadação, cenário que poderia ser evitado pela simples flexibilização na cobrança e na forma de cobrar, em atenção às possibilidades e peculiaridades de cada contribuinte e cada caso concreto.

Ainda, o sobrecarregamento do Poder Judiciário, causado em grande parte por cobrança de créditos de difícil ou impossível recuperação por conta da exigência de valores vultosos que

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa/imagens/carrossel\\_dau\\_5.png/view](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa/imagens/carrossel_dau_5.png/view)

grande parte das empresas não consegue arcar, resulta na diminuição da criação de empregos e riquezas para o Brasil.

Diante desse cenário, a Fazenda Pública está em fase de constante mudança, com vistas a alcançar uma forma mais eficaz na sua atuação. Nos tópicos abaixo, demonstrar-se-ão as medidas alternativas (consensuais) criadas pela Administração, nas esferas administrativa e judicial, como forma de evitar a litigiosidade e aumentar a arrecadação, conferindo maior legitimidade e eficácia à atuação fiscal.

## **2.2 As novas formas de cooperação entre o fisco e os contribuintes**

É evidente que, com a otimização da utilização dos métodos alternativos para a solução de conflitos tributários de forma extrajudicial, o número de processos fiscais seria muito menor, o que contribuiria para a celeridade e efetividade processual.

Nesse diapasão, a maior observância e a utilização dos meios alternativos para solucionar conflitos tributários desafogaria o Poder Judiciário, bem como aumentaria e aceleraria a arrecadação dos cofres públicos. Sobre os métodos alternativos, sob a ótica geral, é importante destacar que a sua utilização não reduz ou suprime a importância do Poder Judiciário, mas apenas o complementa, na medida em que aumenta sua efetividade.

O Código de Processo Civil<sup>3</sup> (CPC) de 2015, em seu art. 3º, §§ 2º e 3º, trouxe uma nova perspectiva sobre os métodos alternativos de resolução de conflitos. Vejamos:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.  
(...)

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

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

É com base na disposição acima transcrita e em outras que serão destacadas posteriormente, que a presente monografia busca estudar os sistemas de resolução de conflito das lides tributárias, mais precisamente o instituto da Transação Tributária, que tem como objetivo alcançar uma solução harmoniosa entre o Fisco e os contribuintes.

Nesse compasso, o CPC de 2015, em seu art. 6º, prevê expressamente o Princípio da Cooperação, com o intuito de atingir maior efetividade no processo civil em tempo razoável. É ver:

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

O princípio supramencionado, também encontra respaldo no art. 5º da Constituição Federal<sup>4</sup>, mais precisamente em seu inciso LXXVIII, que assegura, a todos, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Com o objetivo de garantir a eficiência e agilidade do processo judicial, a Razoável Duração do Processo e a Cooperação se entrelaçam, com vistas a reduzir o acúmulo de casos pendentes no Poder Judiciário. Isso resulta na criação de um amplo conjunto de atividades e comportamentos tanto das partes envolvidas nos litígios quanto do sistema judiciário como um todo, com o propósito de encerrar as demandas de forma célere e por meio de decisões que alcancem a satisfação do direito em discussão.

O Sistema Processual brasileiro se reinventa com o passar dos anos, por isso, podemos afirmar que estamos vivenciando uma revolução na forma de fazer justiça. Os métodos consensuais de resolução de conflitos ganharam bastante espaço no âmbito jurídico como um todo, principalmente por meio da conciliação, mediação e arbitragem. Sobre esse tema, Sônia Valesca Menezes Monteiro (2009, p. 55-64):

Em uma sociedade exigente, que evolui de acordo com a cultura e os costumes, à medida que a informação é disseminada, ela cobra os resultados de forma rápida e eficaz, disposta a experimentar tais alternativas visando garantir o sucesso final, tanto econômico como satisfatório. Daí, não somente o Poder Público como também, a iniciativa privada, conseguem investir em sistemas de administração alternativa de conflitos, sendo que poucos, conseguem chegar à conclusão de seus resultados, em razão da ausência mínima de condições necessárias à implementação desses novos métodos e habilidades para negociar. (...) Mas hoje, as organizações inseridas no ambiente econômico e tecnológico – no mundo empresarial, passam por grandes transformações e tentam se sustentar na busca de novas parcerias, em um cenário não só de extrema competitividade, como amplo e dinâmico, necessitando constantemente de reestruturação nas relações entre os indivíduos com o propósito de serem avaliadas.

No âmbito tributário, os entes tributantes, quais sejam a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, com base nos entendimentos gerais abarcados anteriormente, buscam implementar instrumentos alternativos ao modelo contencioso tradicional, como forma de garantir a regularização fiscal e uma maior arrecadação.

Essa nova forma adotada pela administração tributária busca respaldo na consensualidade e no diálogo, fato que era, em grande parte, descartado na visão tradicional e

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

rígida da Fazenda Pública. Importa trazer alguns exemplos dessas novas medidas criadas que demonstram a mudança relacional entre os sujeitos que integram os litígios tributários.

A Receita Federal do Brasil (RFB), adotou a ferramenta chamada de Autorregularização, que integra o Programa Litígio Zero, regulamentada pela Instrução Normativa RFB n. 2.130/2023. Nesta ferramenta, o contribuinte, por meio da confissão e do pagamento do valor integral dos tributos confessados, terá o benefício da exclusão da incidência de multa de mora e multa de ofício, apenas sendo incorporado ao valor total os juros de mora.

O que a RFB busca, em verdade, é *“estabelecer um novo modelo de relacionamento com os contribuintes, baseado em confiança mútua, transparência e previsibilidade no acesso aos dados e às informações, de forma a contribuir para a melhoria do ambiente de negócios”* (RFB, 2021). Desta passagem, podemos perceber a mudança da postura anteriormente adotada, que tinha como premissa básica a judicialização dos conflitos tributários.

Os benefícios do programa mencionado são incontáveis para as partes conflitantes. Para a Fazenda, pois o contribuinte se voluntaria a aderir à ferramenta, colabora e facilita a atuação dos agentes fiscais com vistas a cumprir suas obrigações tributárias, reduzindo a inadimplência e a litigância judiciária e conferindo maior celeridade e eficácia à atividade do Fisco. De outro lado, os contribuintes gozarão da redução de penalidades que seriam aplicadas em eventual fiscalização e lançamento do crédito tributário.

Dessa forma, enquanto o contribuinte tem a oportunidade de resolver suas inconsistências, causadas diversas vezes pelo desconhecimento da legislação tributária, e evitar as altas penalidades e a probabilidade de um litígio judicial com todas as suas consequências, o Fisco também se beneficia ao compreender melhor a estrutura operacional do contribuinte, aumentando as chances de pagamento e evitando disputas no Poder Judiciário.

Instituído pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na mesma linha da ferramenta adotada pela RFB, o Pedido de Revisão de Dívida Inscrita (PRDI) é um serviço que possibilita ao interessado requerer a reanálise da situação dos débitos inscritos em dívida ativa da União, seja de natureza tributária ou não tributária.

O PRDI foi regulamentado pela Portaria PGFN n. 33/2018, e teve como objetivo principal o controle da legalidade no ciclo de concretização da exigência tributária, com vistas a oferecer aos contribuintes maior segurança e transparência, isso porque autoriza a oposição à exigência de crédito tributário conforme posto na Certidão de Dívida Ativa (CDA), a ser tratada diretamente com a administração pública federal, sem que haja a necessidade de arcar com custas processuais ou garantia, ou seja, antes mesmo da execução fiscal.

Dentre diversas outras disposições, o PRDI possibilita que o contribuinte ou interessado alegue vícios que impedem a regular inscrição do débito em dívida ativa, como por exemplo o pagamento; a retificação da declaração; a compensação; a suspensão da exigibilidade do crédito tributário por decisão judicial; o vício formal na constituição do crédito; o erro no preenchimento da declaração; o depósito judicial; a decadência ou prescrição, conforme art. 7º da Portaria PGFN n. 33/2018.

O PRDI prevê que o contribuinte possui o prazo de 30 dias para apresentar o pedido de revisão da dívida inscrita após a notificação da inscrição dos débitos em DAU, a ser analisado pela própria PGFN, conforme dispõe o art. 1º da Portaria PGFN n. 33/2018 (PGFN, 2018):

Art. 1º. O controle de legalidade dos débitos encaminhados para inscrição em dívida ativa da União consiste na análise, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), dos requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade, essenciais à formação do título executivo necessário à prática de qualquer ato de cobrança coercitiva, seja judicial ou extrajudicial.

§ 1º. Débito certo é aquele cujos elementos da relação jurídica obrigacional estão evidenciados com exatidão.

§ 2º. Débito líquido é aquele cujo valor do objeto da relação jurídica obrigacional é evidenciado com exatidão.

§ 3º. Débito exigível é aquele vencido e não pago, que não está mais sujeito a termo ou condição para cobrança judicial ou extrajudicial.

Portanto, percebe-se a tentativa da própria administração pública de evitar a judicialização dos conflitos tributários e buscar uma maior aproximação entre o Fisco e os contribuintes. O instrumento se mostra como alternativa ao Poder Judiciário, visto que os vícios, sob a ótica tradicional, eram corrigidos a partir de decisão judicial, vez que os agentes fiscais dificilmente reconheciam eventuais nulidades no âmbito administrativo.

Outro instrumento negocial adotado pela PGFN e que demonstra a evolução na forma de resolver conflitos tributários e o grande avanço do órgão no que se refere a uma maior afinidade com os contribuintes é o Negócio Jurídico Processual (NJP). Instituído originariamente pelo CPC de 2015, o NJP foi definido pelos arts. 190 e 191 da seguinte forma:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

Art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso.

§ 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados.

§ 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário.

Em 2018, o NJP criou forças no âmbito tributário, a partir do momento em que a PGFN publicou a Portaria PGFN n. 360/2018, posteriormente atualizada pela Portaria PGFN n. 515/2018, que autorizou os negócios jurídicos processuais no seu âmbito, inclusive mediante a fixação de calendário para a prática de atos processuais.

Em dezembro de 2018, foi publicada a Portaria PGFN n. 742/2018, que estabeleceu os critérios para a celebração do NJP. Por tratar-se de um instrumento consensual, abarca o interesse do contribuinte e da Fazenda Nacional.

Com isso, a PGFN possibilitou que os contribuintes pudessem apresentar uma proposta de negociação diretamente ao órgão, a fim de regularizar seus débitos inscritos em DAU e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em execução. Em suma, o NJP tem como objetivo a ampliação do diálogo entre as partes integrantes dos conflitos tributários, com vistas a facilitar e desburocratizar o andamento dos processos tributários.

Em 2019, o NJP foi instaurado legalmente no ordenamento jurídico por meio da Lei n. 13.874/2019 (BRASIL, 2019), reconhecida como a Lei de Liberdade Econômica (LLE), que adicionou os parágrafos 12 e 13 no art. 19 da Lei n. 10.522/2002 (BRASIL, 2002). Os parágrafos, respectivamente, dispõem que os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da PGFN, em conjunto, poderão avaliar o enquadramento de processos ou recursos para celebrar NJP, tendo a Procuradoria da Fazenda a competência de regulamentar a celebração desses Negócios em seu âmbito de atuação, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da DAU.

Diferentemente do parcelamento anteriormente mencionado, o NJP considera a situação concreta de cada contribuinte, competindo à Fazenda a análise do cabimento de benefícios e descontos para fins de satisfação dos créditos tributários. Como é necessária a interlocução entre as partes, o instrumento estreita a relação fiscal entre os contribuintes e a administração.

A Lei de Liberdade Econômica (LLE) observa os princípios da Capacidade Contributiva e da Isonomia, fato que demonstra a sua eficiência e racionalização. O NJP é uma espécie de autocomposição, nas palavras de Flávia Soraya Maia Bandeira Lima Gaspar (2019, p. 26):

Reafirma-se que os Negócios Jurídicos Processuais são possíveis, e não encontram óbice nos direitos indisponíveis, pois mesmos direitos materiais indisponíveis não impedem a celebração de convenções processuais, porquanto o direito em foco tem natureza processual, não implicando a disposição do direito material. Um acordo em relação ao procedimento não implica acordo acerca da resolução da demanda, ou seja, disputas a respeito dos direitos materiais não representam desacordo em todas as posições processuais, logo, a indisponibilidade do direito material não impede celebração de Negócio Jurídico Processual.

O NJP é um instituto que ajuda a desafogar o Poder Judiciário no que se refere aos conflitos envolvendo a Fazenda Pública, fato que beneficia o contencioso judicial, bem como garante celeridade e eficiência na arrecadação de créditos tributários considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Sobre isso, para Cristiano Elias e Priscila Pâmela Ruiz (2018, p. 63):

A estatística da tramitação de ações de execução fiscal no Poder Judiciário brasileiro revela a preminência da adoção de meios alternativos à jurisdição para resolução de conflitos fiscais, para a efetivação da desjudicialização desse tipo de lide como forma de estimular a eficiência e economicidade da cobrança de tributos, adoção de boas soluções autocompositivas que pacificam o conflito, bem como auxiliar o bom funcionamento de todo o Poder Judiciário.

Ou seja, tais previsões normativas conferem maior segurança jurídica aos contribuintes sem que o interesse público seja lesado, por meio da reestruturação da noção arcaica que tratava a atividade tributante com rigidez. Rememora-se que uma das características mais fortes da atuação fiscal autoritária era a impossibilidade de flexibilização dos atos administrativos, desde a constituição do crédito até as formas de cobrança.

Outra mudança que impactou diretamente os processos judiciais que tratam de matéria tributária e garantiu-os mais celeridade foi a previsão de dispensa de recorribilidade por parte da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Essa modificação autoriza a autoridade fiscal a deixar de recorrer contra decisões que se baseiem em entendimentos pacificados pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em favor dos contribuintes. Vejamos os incisos acrescentados pelo art. 19 da Lei n. 13.874/2019 (LLE) à Lei n. 10.522/2022:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dispensada de contestar, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, e fica autorizada a desistir de recursos já interpostos, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese em que a ação ou a decisão judicial ou administrativa versar sobre:

(...)

V - tema fundado em dispositivo legal que tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso e tenha tido sua execução suspensa por resolução do Senado Federal, ou tema sobre o qual exista enunciado de súmula vinculante ou que tenha sido definido pelo Supremo Tribunal Federal em sentido desfavorável à Fazenda Nacional em sede de controle concentrado de constitucionalidade;

VI - tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Superior do Trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, no âmbito de suas competências, quando:

a) for definido em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo; ou

- b) não houver viabilidade de reversão da tese firmada em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, conforme critérios definidos em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional; e
- VII - tema que seja objeto de súmula da administração tributária federal de que trata o art. 18-A desta Lei.

O objetivo principal pelo qual o legislador optou pela mudança foi a garantia de maior celeridade processual, desobrigando a Fazenda Nacional de manter obrigatoriamente uma discussão inócua quando, em realidade, fica evidente que o resultado final da lide será favorável ao contribuinte, em virtude de entendimento firmado pelos Tribunais Superiores. Rememore-se que a Fazenda, antes da alteração legislativa, era obrigada a se manifestar em todas as fases processuais, sob pena de responsabilidade funcional.

A mudança foi muito bem recepcionada pela doutrina brasileira, que recebeu a medida como um avanço positivo na postura da Administração Pública, principalmente pela ruptura do ciclo vicioso de levar em frente disputas perdidas. Para Cláudio Xavier Seefelder Filho (2021):

Essa nova concepção de Fazenda Pública em juízo acabou com a obrigatoriedade irracional de recorrer de tudo, deu à jurisprudência a importância que merecia, a qual seria reforçada pelo CPC/2015, e, o mais importante, respeitava o direito do contribuinte já consagrado pelo Poder Judiciário. Isso possibilitou o fim de um ciclo vicioso do recurso pelo recurso – baseado na suposta indisponibilidade do interesse público objeto do litígio – e o começo de um ciclo virtuoso de respeito sem burocracias aos precedentes do STJ e do STF pela PGFN, com a diminuição do volume de processos, quebrando a cadeia de recursos que onerava todas as instâncias de atuação e possibilitando a criação de núcleos de inteligência em todas as unidades da PGFN para o acompanhamento dos casos mais relevantes ainda não definidos pelo STJ e pelo STF. Os percentuais de êxitos no STJ e no STF aumentaram exponencialmente. Foram prestigiados o direito do contribuinte, o tempo razoável de duração do processo judicial e a eficiência na administração pública, que pode concentrar seus esforços nos casos mais relevantes ainda pendentes de definição perante os tribunais superiores.

No mesmo sentido, a PGFN publicou a Portaria MF n. 75 (Ministério da Fazenda, 2012), que dispõe sobre a inscrição de débitos na DAU e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Esta Portaria alterou o piso de ajuizamento de execuções fiscais para R\$ 20.000,00.

Constata-se que, pouco a pouco, a Administração Pública constrói e implementa a ideia de que o contencioso judicial deve ser utilizado subsidiariamente. Isso se dá pelo fato de que a nova sistemática de arrecadação busca a resolução dos conflitos tributários de forma negocial e consensual.

Frente à essa situação, o CNJ se movimentou para criar, por meio da Portaria n. 206/2021 (CNJ, 2021), um grupo de trabalho destinado a auxiliar na implementação da



autocomposição tributária no âmbito do Poder Judiciário. A iniciativa partiu o Ministro Luiz Fux, Presidente do CNJ à época, que contou com a participação de membros do Conselho da Receita Federal do Brasil (RFB), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF).

A Portaria em comento, apesar de ter sido revogada recentemente, concluiu pelo carecimento de se chegar a uma maior pacificação social para fins de garantir eficácia e efetividade do contencioso tributário por meio da adoção de medidas de negociação, mediação, conciliação, arbitragem e transação tributária.

O mencionado grupo de estudos editou a Recomendação n. 120/2021 (CNJ, 2021), que recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição.

Dentre outras relevantes disposições, a Recomendação trouxe à tona a ideia de que a utilização efetiva dos mecanismos de autocomposição nos litígios tributários representa duplo benefício, porque *“de um lado, garante-se a isonomia e a segurança jurídica ao tratamento de demandas repetitivas que tratam do tema, beneficiando os contribuintes. De outro, ampliam-se as fontes de receitas públicas para as unidades federativas”* (CNJ, 2021).

Cabe esclarecer que as medidas de autocomposição dependem da postura adotada pelas partes relacionadas no conflito, sendo imprescindível que o Fisco e os contribuintes estejam abertos à negociação, cientes da situação concreta, com a finalidade de encontrar uma forma benéfica para ambos, mesmo que isso signifique renunciar de parte do seu interesse para alcançar uma solução que satisfaça ambas as partes.

Outra alternativa à litigiosidade é o instituto da Transação Tributária, que solidificou a nova fase democrática da atuação estatal e ainda mais o campo da negociação, concedendo, inclusive, redução nos valores dos créditos tributários principais. O instituto em comento será abordado com mais profundidade no próximo capítulo, mas cabe adiantar que sua recente regulamentação marcou a radical mudança no comportamento da Fazenda Nacional e conferiu uma forma efetiva de cooperação entre o Fisco e os contribuintes.

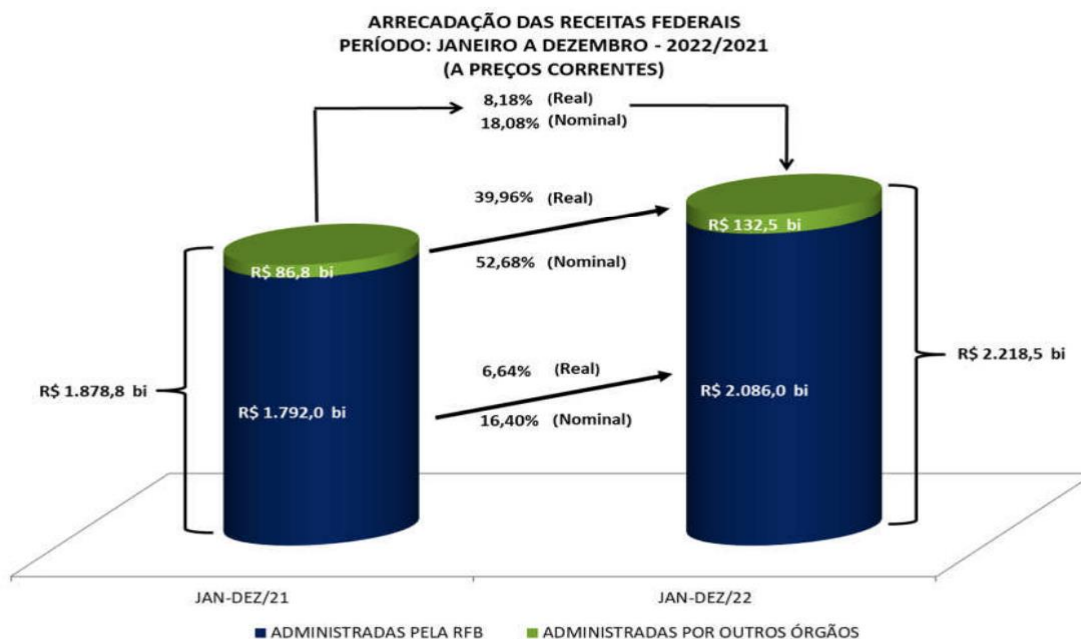
Sobre o instituto, antes mesmo de sua definitiva regulamentação, ponderou Ricardo Lobo Torres (2008, p. 110):

O Projeto sobre “transação e Conciliação” oferecido à discussão pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, embora necessite, a nosso ver, de alguns ajustamentos ao direito positivo brasileiro, especificamente ao conceito de transação firmado pelo art. 171 do CTN, tem o grande mérito de alargar a percepção do processo tributário

equitativo. A transação, a conciliação, a arbitragem e outros processos alternativos de fixação e apuração do crédito tributário servem para aproximar o direito brasileiro dos grandes modelos do direito comparado. Facilitariam o ingresso do País em uma nova processualidade fiscal, inspirada pela ideia de processo equitativo, plenamente compatível com os princípios de liberdade, de justiça (capacidade contributiva) e segurança jurídica (legalidade, tipicidade, proteção de confiança, defesa do interesse público e indisponibilidade do crédito tributário) e superadora da ideologia absoluta e da tipicidade fechada.

Conforme previa o tributarista acima mencionado, como reflexo dessas mudanças, percebe-se a maior efetividade na arrecadação e, conseqüentemente, a diminuição da litigiosidade. O Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da RFB disponibilizou a Análise da Arrecadação das Receitas Federais (RFB, 2022), e auferiu que a arrecadação tributária em 2022 subiu 18,08% comparada ao ano de 2020:

Figura 3 – Análise do Resultado da Arrecadação



Fonte: RFB, Análise da Arrecadação das Receitas Federais, dezembro/2022, p. 4, 2022

De acordo com o estudo divulgado, a arrecadação das receitas federais atingiu o valor de R\$ 2.218.484 milhões no período de janeiro a dezembro de 2022, representando o melhor desempenho arrecadatário desde 2000, tanto para o mês de dezembro quanto para o período acumulado (RFB, 2022).

Ainda que não seja possível distinguir de onde vem essa mudança, os números demonstram que a Administração Fiscal tem encontrado maneiras de arrecadar, sendo possível

supor que a alteração na forma de resolver seus conflitos traz uma grande evolução na arrecadação pública.

Nessa esteira, reforça-se a ideia de que a adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos extrajudiciais vem ganhando espaço no Brasil, tendo como objetivo principal a diminuição dos litígios, de forma que o contencioso será uma forma subsidiária de solução dos embates travados entre o Fisco e os contribuintes.

Diante disso, os instrumentos demonstrados anteriormente, e muitos outros, esclarecem a mudança de postura da Fazenda Pública, com o intuito de conferir benefícios para ambas as partes do conflito tributário, visto que a rigidez antes adotada não alcançava a eficácia necessária para a satisfação pública e coletiva.

### **3. A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CENÁRIO BRASILEIRO ATUAL**

#### **3.1 Breve histórico da transação tributária**

A Transação Tributária, prevista desde o advento do Código Tributário Nacional de 1966 (CTN), é uma forma de extinção do crédito tributário. Trata-se de um método de autocomposição destinado à resolução consensual dos conflitos envolvendo o Fisco e os contribuintes por meio de concessões mútuas em que as partes renunciam do direito de litigar judicialmente.

O instituto, mesmo existindo há décadas, foi recentemente regulamentado pela Administração fazendária como resposta à ineficácia da arrecadação tributária por meio da sistemática tradicional. Isso porque, conforme abordado anteriormente, a RFB e a PGFN adotavam uma postura litigante, em que a maior parte dos seus conflitos eram resolvidos pelo Poder Judiciário.

Enfim, a partir da publicação da Medida Provisória n. 899/2019 (BRASIL, 2019), que foi convertida na Lei n. 13.988/2020 (BRASIL, 2020), a Transação Tributária tornou-se uma realidade concreta no cenário brasileiro. Entretanto, vale trazer a evolução histórica das discussões acerca da implementação de tal instrumento no nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, foi apresentado, em 2009, o Projeto de Lei n. 5.082 (BRASIL, 2009), que dispunha sobre a transação tributária e tinha como propósito estreitar as relações entre a administração tributária e os contribuintes. O PL foi extremamente importante para uma primeira impressão sobre um possível aumento na efetividade do sistema arrecadatório por

meio consensual, entretanto, a última ação legislativa ocorreu em 21 de março de 2018, com a remessa do Projeto à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Como destacado anteriormente, a resistência fazendária desencadeava cada vez mais conflitos tributários, sendo o Poder Judiciário o procurado para resolvê-los. Esse aspecto, em especial, atingia a celeridade processual e diminuía o cumprimento voluntário das obrigações em razão da ausência de diálogo entre o Estado e os contribuintes, o que resultava na falta de efetividade do sistema tributário.

Foi diante desse cenário que criaram um modelo, concretizado pela Lei n. 13.988/2020 (BRASIL, 2020), que objetiva a efetiva diminuição da litigiosidade, a economia de custos, a maior arrecadação e eficiência da atuação estatal no âmbito tributário. Tal medida representa, portanto, a “virada de chave” de um longo caminho de tentativas de cooperação entre a administração tributária e os contribuintes.

### **3.2 Características gerais da transação tributária**

A transação é uma das formas de resolução de conflitos de forma bilateral, ou seja, consiste na interlocução entre as partes envolvidas na controvérsia com a finalidade de alcançar um acordo de interesses mútuos por meio de concessões recíprocas. Ainda que seja vista hoje como uma inovação, o instrumento existe há anos.

No caso da Transação Tributária, o art. 171 do CTN (BRASIL, 1966) estabelece suas características gerais, vejamos:

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

Desde a previsão contida no Código Tributário Nacional, existe uma extensa discussão doutrinária sobre uma possível renúncia de receita por parte da Administração Tributária, partindo da análise da Lei Complementar n. 101/2000, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2020), que em seu art. 14, § 1º, dispõe o que segue:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois

seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

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

Em sessão ocorrida no dia 13 de outubro de 2022, por meio do Plenário Virtual, o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, acompanhando o Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães no Processo n. 80.413/2021 (TCE-PR, 2022), destacou o seguinte:

Em que pese o instituto da transação não se confunda com a concessão de benefício fiscal que demande o atendimento aos pressupostos fixados nos artigos 150, § 6º c/c 155, § 2º, XII, g, da CF/88, é preciso reconhecer que a transação, conforme os pressupostos e limites fixados em sua lei autorizadora, poderá ensejar a concessão de benefício fiscal que configure renúncia de receita, para fins de aplicação do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, (...)

Visto que a transação tributária exige regulamentação específica, por via de lei formal do ente tributante, estabelecendo os pressupostos, as condições, a autoridade competente, e o limite das concessões que podem ser feitas acerca do tributo e seus acessórios em litígio, para fins de extinção do crédito tributário, é certo que a lei poderá prever situações de renúncia de receita a serem efetivadas mediante o instrumento transacional.

Noutro plano, há outra corrente de doutrinadores que defendem que a transação tributária não configura concessão de benefício a ser enquadrada no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Alessandro de Rose Ghilardi (2022):

(...) quando falamos em mediação na esfera fiscal, não seremos levianos em cogitar que o ente fazendário transacione os direitos ou deles renuncie, não, muito ao contrário, falamos em ter o saldo devedor pago na integralidade, com os devidos acréscimos e consectários; todavia, referimo-nos, tão somente, à forma em que haverá seu pagamento, isto é, louvaremos a situação contributiva real, em detrimento da situação contributiva presumida, permitindo adequar as condições de pagamento à capacidade de cada sujeito passivo da obrigação inscrita.

No mesmo sentido, o Professor Hugo de Brito Machado (2010, p. 119) leciona que as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal não configuram obstáculos ao uso dos meios alternativos autocompositivos, e não impedem a realização de transação:

A finalidade da limitação contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é simplesmente evitar que sejam concedidas pelo legislador vantagens a certos contribuintes sem uma razoável justificação, deixando a Fazenda Pública de arrecadar tributos a ela indiscutivelmente devidos. Ocorre que uma característica essencial da transação reside na dúvida quanto a ser devido, ou não, o tributo. A transação tem por

objeto pôr fim a um litígio e para tanto ambas as partes, fisco e contribuinte, transigem sobre o que consideram ser de seu direito. O objetivo das restrições colocadas no art. 14, em referência, seguramente não foi obrigar as Fazendas Públicas a levar seus litígios até o fim.

Ademais, ainda há discussão sobre os pressupostos básicos da transação, como por exemplo qual é sua definição, natureza, o que a diferencia de outros métodos de autocomposição existentes, entre outros. O que se extrai das normas comentadas anteriormente é que a transação tributária conta com três premissas básicas, quais sejam: uma lei autorizando sua celebração; tenha como resultado a extinção do litígio e do crédito tributário; e a existência de um acordo que envolva concessões mútuas.

A primeira premissa foi satisfeita com a promulgação da Lei n. 13.988/2020, que estabeleceu os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os contribuintes devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio – Transação Tributária – relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

A segunda premissa também foi satisfeita pela Lei supramencionada (BRASIL, 2020), que em seu art. 4º, inciso I, § 3º, dispõe o seguinte:

Art. 4º Implica a rescisão da transação:  
I – o descumprimento das condições, das cláusulas ou dos compromissos assumidos;  
§ 3º A rescisão da transação implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral das dívidas, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas no edital.

No mesmo sentido, o CTN (1966), em seu art. 156 dispõe sobre as formas de extinção do crédito tributário, prevendo em seu inciso III, a transação. A doutrina ainda não chegou a um consenso quanto ao momento em que o crédito tributário é de fato extinto. Luís Eduardo Schoueri (2017, p. 688), por exemplo, defende que a extinção ocorre no momento da celebração do acordo de transação, com a renovação da dívida, visto que são concedidos descontos e parcelas.

Outra visão é defendida por Paulo de Barros Carvalho (2014, p. 428), que argumenta que a celebração do acordo de transação é apenas um passo dado antes da extinção do crédito, que será de fato extinto após a satisfação de todas as condições previstas no acordo.

Nada obstante, na minha visão os dispositivos mencionados, do CTN e da Lei da Transação Tributária, sanam suficientemente essa dúvida, sendo o crédito extinto após o cumprimento de todas as etapas previstas no acordo de transação. Seguindo o entendimento

acima mencionado, de Paulo de Barros Carvalho (2014, p. 428), a transação é o primeiro passo para a extinção, de fato, do crédito tributário em discussão.

Quanto ao outro ponto da segunda premissa, qual seja a de extinção do litígio, o art. 171 do CTN (1966) expressamente prevê que a transação deverá importar em cessação de litígio e consequente extinção de crédito tributário, podendo ocorrer na esfera judicial ou administrativa. Portanto, é imprescindível o término do litígio para fins de formalização de acordo transacional.

A terceira e última premissa básica da Transação Tributária é a existência de um acordo que envolva concessões mútuas, que só é alcançada mediante negociação e diálogo entre o Fisco e os contribuintes, dentro dos parâmetros fixados em lei. Arnaldo Rizzardo (2013, p. 1.029) conceitua a transação como um modo de extinguir a obrigação:

Mediante mútuas concessões, chega-se a um denominador comum, de sorte a satisfazer ambas as partes.  
Há, inegavelmente, um negócio jurídico que se desenvolve através da ponderação das vantagens e desvantagens, numa dialética ou confronto das posições de cada parte, até alcançar um consenso que atenda os interesses dos envolvidos.  
Num sentido amplo, não passa de uma combinação, acordo, ajuste de posições divergentes, encontro de interesses, de forma a extinguir a obrigação e prevenir litígios.

Cumprе ressaltar, ainda, que apesar das divergências doutrinárias, a transação no âmbito tributário tem natureza de ato jurídico, e não contrato como se observa no direito privado. Sobre este assunto, ponderou o ex-Ministro do STF Antonio Cezar Peluso (2014, p. 809):

Tem-se então, no Código Civil de 2002, superada a divergência que antes se erigia sobre a natureza contratual da transação, hoje textualmente reconhecida, que outrora se criticava ao argumento de que, por meio dela, não se criavam ou transferiam direitos, em essência, embora, a rigor, nada o impedisse, de resto como se infere, por exemplo, da norma do art. 485, infra.

(...)

De mais a mais, fosse só pelo fato de a transação envolver dupla manifestação de vontade e, então, também a novação deveria ter recebido nova topografia no atual Código Civil. A verdade é que todo o questionamento se refere, propriamente, à afirmação tradicional de que a transação seja forma extintiva da obrigação, ademais mediante atividade tão só declarativa das partes.

Ou seja, constata-se que a terceira premissa é satisfeita a partir dos entendimentos doutrinários acima destacados, sendo um ponto central da Transação Tributária a convergência de vontades, ou seja, a concessão recíproca das partes relacionadas no conflito, com o objetivo principal de solucionar o óbice de determinado direito de uma parte para com a outra.

Partindo dessas características gerais, é possível concluir que a Transação Tributária é um acordo, legalmente limitado, por meio do qual as partes conflitantes que pretendem, por

meio de concessões recíprocas, colocar fim a um conflito já existente que verse sobre um passivo tributário, mediante um acordo.

O CTN, enquanto lei complementar, não abrangeu todas as características necessárias à efetiva utilização do instituto da transação no âmbito tributário, tendo a Lei n. 13.988/2020, em conjunto com outros dispositivos legais, firmado concretamente seus aspectos imprescindíveis.

Nessa toada, importa diferenciar a transação dos parcelamentos especiais instituídos pela Administração fazendária. Conforme exposto anteriormente, o parcelamento não distingue a situação de cada contribuinte, prevendo apenas o fracionamento do passivo tributário em prestações mensais, alongando o prazo para a satisfação do crédito, não havendo, salvo por disposição legal em sentido contrário, concessão de descontos ou abatimentos sobre o valor devido.

Como um aspecto de distinção, o parcelamento não cumpre os requisitos dispostos no art. 171 do CTN, visto que os benefícios oferecidos por esta modalidade são estritamente previstos em lei, não havendo margem para negociação, bem como não há necessidade de que as partes façam concessões mútuas e, conseqüentemente, há uma menor aproximação entre o Fisco e os contribuintes. Ademais, é importante ressaltar que muitos contribuintes deixavam de pagar seus impostos dolosamente para que pudessem aderir a um parcelamento, o que aumenta o número de inadimplentes.

Cumpra ressaltar que parte da doutrina entende que o parcelamento e a transação comportam novação de dívida. Na realidade, o art. 151, inciso VI, do CTN elucida que o parcelamento apenas suspende o crédito tributário, sendo este extinto após a quitação da dívida, enquanto o art. 156, III, do CTN, dispõe que a transação representa uma das hipóteses de extinção do crédito, não fazendo qualquer referência à mudança de dívida, mas apenas critérios especiais para sua satisfação.

Por outro lado, a Transação Tributária flexibilizou o método de cobrança dos créditos fiscais, levando em consideração as particularidades dos contribuintes ou da própria dívida, e mediante negociação busca oferecer descontos e parcelamentos proporcionais à capacidade contributiva de cada um, tendo como ponto de partida o grau de recuperabilidade do passivo tributário. Ou seja, se o crédito cobrado for de fácil recuperação e/ou o contribuinte tiver capacidade financeira de arcar com ele, não haverá necessidade de buscar um acordo.

No que diz respeito ao grau de recuperabilidade das dívidas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional o dividiu em 4 *ratings*, conforme bem explicam Vinícius Jucá Alves e Matheus Holanda (2021):



Regra geral, os descontos são concedidos levando em consideração a capacidade contributiva do devedor e as características do débito, de acordo com ratings que vão variar de A (alto grau de recuperabilidade) a D (irrecuperável). Serão considerados “irrecuperáveis” (rating D) os débitos que: (i) encontram-se inscritos há mais de 15 anos sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade; (ii) estão suspensos por decisão judicial há mais de 10 anos; ou (iii) o contribuinte é uma empresa falida ou uma empresa em recuperação judicial. Quanto mais “irrecuperável” for o débito, maior será o desconto. Nesse contexto, empresas em dificuldades financeiras, que devem tributos há muito tempo, tendem a obter descontos maiores.

No mesmo sentido, a Portaria PGFN n. 6.757/2022 (PGFN, 2022) esclarece a mensuração do grau de recuperabilidade. A Portaria determina que a PGFN e a Secretaria Especial da RFB deverão observar os seguintes parâmetros:

Art. 19. Serão observados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia os seguintes parâmetros, isolada ou cumulativamente, para a celebração de transação:

- I - o tempo em cobrança;
- II - a suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos;
- III - a existência de parcelamentos, ativos ou rescindidos;
- IV - a perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais;
- V - o custo da cobrança administrativa e judicial;
- VI - o histórico de parcelamentos dos débitos;
- VII - o tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e
- VIII - a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.

Ademais, ainda sobre a Portaria em comento, em seu art. 24 dispõe sobre a capacidade de pagamento do sujeito passivo para os fins das modalidades de transação, vejamos:

Art. 24. Observada a capacidade de pagamento do sujeito passivo e para os fins das modalidades de transação, os créditos serão classificados em ordem decrescente de recuperabilidade, sendo:

- I - créditos tipo A: créditos com alta perspectiva de recuperação;
- II - créditos tipo B: créditos com média perspectiva de recuperação;
- III - créditos tipo C: créditos considerados de difícil recuperação; ou
- IV - créditos tipo D: créditos considerados irrecuperáveis.

Assim, esclarecidas as características gerais da transação no âmbito tributário e suas premissas básicas, passa-se à análise de suas especificidades a partir da Lei n. 13.988 (BRASIL, 2020).

### **3.3 Especificidades da Transação Tributária**

### 3.3.1 Critérios para a celebração do acordo de Transação

O Código Tributário Nacional estabeleceu de forma ampla o conceito de transação, atribuindo ao legislador comum a tarefa de especificar seus elementos e sua aplicação prática. Essa responsabilidade foi concretizada pela Lei n. 13.988/2020 (BRASIL, 2020), fruto da conversão da Medida Provisória n. 899/2019 (BRASIL, 2019), que norteou as autoridades competentes a celebrar transações, definiu os créditos tributários passíveis de transação e estabeleceu as modalidades de transação.

A Lei da Transação “*estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária*” (BRASIL, 2020, art. 1º).

No mesmo artigo supramencionado da Lei, em seu parágrafo 1º, é esclarecido que em juízo de oportunidade e conveniência, a União tem a competência de celebrar transação tributária em qualquer das modalidades previstas na Lei quando entender que o interesse público será atendido.

O entendimento do conceito de interesse público passou por transformações significativas no paradigma tributário, e a recente regulamentação da transação reflete essas mudanças. Anteriormente, a implementação da transação encontrava obstáculos devido à crença de que o interesse público somente seria atendido se o montante total da dívida fosse arrecadado, sem qualquer possibilidade de flexibilização na cobrança.

No entanto, as novas perspectivas reconhecem a importância da transação como uma ferramenta para promover um equilíbrio entre os interesses públicos e a necessidade de viabilizar acordos que possam facilitar a regularização das obrigações tributárias de forma mais eficiente.

Essa mudança do conceito de interesse público se deu, majoritariamente, a partir da percepção de que a postura inflexível do órgão fazendário, na realidade, prejudicava o interesse público de diversas maneiras. Essa postura dificultava a arrecadação, aumentava a litigiosidade e, portanto, os custos decorrentes dela, e, em certos casos, violava os princípios basilares do direito tributário, quais sejam o da isonomia e capacidade contributiva, ao conceder benefícios a quem não necessitava e não oferecer benefícios suficientes para aqueles que realmente precisavam, vez que não distinguiam os contribuintes (por exemplo, nos parcelamentos especiais).

Segundo Hugo Machado (2008, p. 115):

Para aceitarmos a transação no Direito Tributário, realmente, basta entendermos que o tributo, como os bens públicos em geral, é patrimônio do Estado. Indisponível na atividade administrativa, no sentido de que na prática ordinária dos atos administrativos a autoridade dele não dispõe. Disponível, porém, para o Estado, no sentido de que ele, titular do patrimônio, dele pode normalmente dispor, desde que atuando pelos meios adequados para a proteção do interesse público, vale dizer, atuando pela via legislativa, e para realização dos fins públicos. **Em algumas situações, é mais conveniente para o interesse público transigir e extinguir o litígio, do que levar este até a última instância, com a possibilidade de restar a Fazenda Pública afinal vencida. Daí a possibilidade de transação. Em casos estabelecidos na lei, naturalmente, e realizada pela autoridade à qual a lei atribuiu especial competência para esse fim.** (grifos meus)

Ademais, os parágrafos 2º e 3º da Lei da Transação (BRASIL, 2020) trazem duas das disposições mais importantes sobre o instituto, é ver:

Art. 1º (...)

§ 2º Para fins de aplicação e regulamentação desta Lei, serão observados, entre outros, os **princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência** e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, **o princípio da publicidade.**

§ 3º A observância do princípio da transparência será efetivada, entre outras ações, pela divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento do princípio da isonomia, resguardadas as legalmente protegidas por sigilo. (grifos meus)

Importante definir, de maneira sucinta, cada um dos princípios destacados acima e relacioná-los ao instituto da transação. O Princípio da Capacidade Contributiva, que deriva do Princípio da Isonomia, é definido por Aliomar Baleeiro (1997, p. 693) da seguinte forma:

Do ponto de vista subjetivo, a capacidade econômica somente se inicia após a dedução das despesas necessárias para a manutenção de uma existência digna para o contribuinte e sua família. Tais gastos pessoais obrigatórios (com alimentação, vestuário, moradia, saúde, dependentes, tendo em vista as relações familiares e pessoais do contribuinte, etc.) devem ser cobertos com rendimentos em sentido econômico – mesmo no caso dos tributos incidentes sobre o patrimônio e heranças e doações – que não estão disponíveis para o pagamento de impostos. A capacidade econômica subjetiva corresponde a um conceito de renda ou patrimônio líquido pessoal, livremente disponível para o consumo, e assim, também para o pagamento de tributo. Desta forma, se realizam os princípios constitucionalmente exigidos da pessoalidade do imposto, proibição do confisco e igualdade, conforme dispõem os arts. 145, §1º, 150, II e IV, da Constituição.

Portanto, com esse Princípio, busca-se uma sociedade mais igualitária, impondo a tributação mais onerosa àqueles que possuem maior patrimônio com vistas a alcançar a igualdade entre os contribuintes. A PGFN, baseada nesse princípio, foi atenciosa ao distinguir o tratamento e os benefícios que cada colaborador deverá receber com base no grau de recuperabilidade dos seus créditos.

O Princípio da Transparência, no que lhe diz respeito, traz maior segurança jurídica aos contribuintes, vez que oferece aos administrados a possibilidade de tomar conhecimento dos atos praticados pelos agentes fiscais. A Lei da Transação (BRASIL, 2020), conforme mencionado anteriormente, determina que a PGFN disponibilize os termos de cada transação individual celebrada mediante divulgação eletrônica.

O Princípio da Moralidade estabelece que a Administração fazendária deve agir com integridade, decoro e boa-fé. Ademais, os Princípios da Eficiência e da Razoável Duração dos Processos trabalham em conjunto para evitar disputas prolongadas e desnecessárias, reduzindo os altos custos envolvidos, ao mesmo tempo em que aumentam a eficácia da função arrecadatória da Fazenda Pública. Esses princípios garantem uma atuação ética, eficiente e ágil por parte do órgão responsável pela arrecadação.

Vistos os princípios que regem a transação, no parágrafo 4º do art. 1º da Lei da Transação (BRASIL, 2020), são listados os créditos tributários que podem ser objeto de transação, os quais são de natureza federal e estão sob a responsabilidade da PGFN ou da RFB. Nesse sentido:

§ 4º Aplica-se o disposto nesta Lei:

I – aos créditos tributários sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia;

II – à dívida ativa e aos tributos da União, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e

III – no que couber, à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas federais, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral Federal, e aos créditos cuja cobrança seja competência da Procuradoria-Geral da União, nos termos de ato do Advogado-Geral da União e sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Ainda sobre os critérios para celebração da transação, alguns compromissos devem ser consentidos pelos contribuintes. Em suma, é vedado à parte devedora aproveitar da transação de forma abusiva, de forma a prejudicar a livre concorrência (art. 3º, I); a utilização da pessoa natural ou jurídica para ocultar a origem ou a destinação dos bens, direitos e valores em prejuízo

da Fazenda Pública (art. 3º, II); a alienação ou oneração de bens ou direitos sem a devida comunicação prévia ao órgão competente (art. 3º, III).

Ademais, é necessário que os contribuintes desistam das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos abarcados no acordo de transação (art. 3º, IV); e renunciem de quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se baseiam ações judiciais que discutem o crédito transacionado (art. 3º, V). Este último colabora com a redução da litigiosidade, visto que previne o posterior ajuizamento de ações judiciais para rediscutir os termos do crédito na ocasião de rescisão do acordo.

Já o art. 4º, traz as condições de rescisão da transação (BRASIL, 2020):

Art. 4º Implica a rescisão da transação:

I - o descumprimento das condições, das cláusulas ou dos compromissos assumidos;  
II - a constatação, pelo credor, de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração;

III - a decretação de falência ou de extinção, pela liquidação, da pessoa jurídica transigente;

IV - a comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva na sua formação;

V - a ocorrência de dolo, de fraude, de simulação ou de erro essencial quanto à pessoa ou quanto ao objeto do conflito;

VI - a ocorrência de alguma das hipóteses rescisórias adicionalmente previstas no respectivo termo de transação; ou

VII - a inobservância de quaisquer disposições desta Lei ou do edital.

O art. 5º, por seu turno, veda as transações que reduzam multas de natureza penal e/ou conceda descontos a créditos relativos ao Simples Nacional (enquanto não for editada lei complementar que autorize) e ao FGTS (enquanto não autorizado pelo seu Conselho Curador). Por fim, prevê a vedação também quando se trata de devedor costumaz.

Entretanto, cumpre salientar que as vedações previstas no art. 5º acerca do Simples Nacional e do FGTS foram suprimidas. De um lado, a Lei Complementar n. 174/2020 (BRASIL, 2020) autorizou a extinção dos créditos tributários apurados na forma do Simples Nacional mediante celebração de transação tributária, enquanto a Resolução n. 974/2020 (CONSELHO CURADOR DO FGTS, 2020) autorizou a PGFN a celebrar transação individual ou por adesão na cobrança de dívida ativa do FGTS.

Cada uma das três modalidades de transação previstas na Lei da Transação apresenta benefícios e limitações distintos. Portanto, essas peculiaridades serão detalhadas a seguir.

### **3.3.2 Modalidades de Transação Tributária Previstas na Lei da Transação**

A Lei n. 13.988/2020 (BRASIL, 2020), dispõe em seu art. 2º sobre as modalidades de transação, quais sejam:

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

I - por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da União, ou em contencioso administrativo fiscal; (Redação dada pela Lei nº 14.375, de 2022)

II - por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e

III - por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor.

Parágrafo único. A transação por adesão implica aceitação pelo devedor de todas as condições fixadas no edital que a propõe.

Para que a explicação fique mais clara, os próximos subtópicos abordarão cada uma das modalidades e suas características específicas.

### **3.3.2.1 Transação na Cobrança de Créditos da União, de suas Autarquias e Fundações Públicas**

A transação por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas foi regulamentada, em um primeiro momento, pela Portaria PGFN n. 9.917 (PGFN, 2020). Após diversas modificações, a portaria foi revogada pela Portaria PGFN n. 6.757 (PGFN, 2022), que está atualmente vigente.

A Portaria vigente, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS, tem como objetivo central recuperar os débitos considerados de difícil recuperação ou irrecuperáveis. Para tal, os débitos serão classificados de acordo com a capacidade de pagamento dos contribuintes, com base em informações prestadas à Administração Tributária Federal.

São três as formas de transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS, de acordo com o art 4º da Portaria em comento (PGFN, 2022):

Art. 4º São modalidades de transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS:

I - transação por adesão à proposta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

II - transação individual proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e

III - transação individual proposta pelo devedor inscrito em dívida ativa da União e do FGTS, inclusive a simplificada.

A transação tributária individual é a modalidade que representa o maior nível de negociação, na medida em que a proposta pode ser oferecida pela PGFN ou pelo próprio contribuinte, possibilitando que o acordo seja firmado conforme o cenário exclusivo da

empresa. A transação não se confunde com parcelamento, anistia ou remissão, mas pode, por vezes, envolver esses institutos. A concessão feita pelo fisco pode consistir em parcelamento ou na remissão de parcelas (SEGUNDO, 2021, p. 258 e 259).

Ainda, cabe esclarecer que a recente Portaria (PGFN, 2022) expande a possibilidade de formalizar acordos individuais para a negociação de débitos inscritos em dívida ativa, ao diminuir de R\$ 15 milhões para R\$ 10 milhões o valor consolidado do crédito do contribuinte elegível a esta modalidade.

A nova norma criou uma modalidade de transação individual, ou transação simplificada, que pode ser empregada a devedores com débitos superiores a R\$ 1 milhão de reais e inferiores a R\$ 10 milhões e, ao estabelecer mais detalhes na regulamentação da utilização de precatórios, criou a possibilidade de oferecimento de recurso administrativo contra a decisão que indeferir proposta de transação individual.

No que diz respeito à regulamentação da utilização do prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a PGFN, observando o disposto na Lei n. 14.375 (BRASIL, 2022), no sentido de restringir o benefício a casos excepcionais e para melhor composição do plano de regularização, definiu que referidos créditos somente poderão ser utilizados para abatimento de juros, multa e encargos legais, e para pagamento de créditos considerados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conhecidos, respectivamente, como *ratings* C e D, tendo como limite 70% do saldo restante após a incidência dos descontos previstos no programa.

A Portaria em questão define que os devedores em recuperação judicial, cujos débitos sejam classificados como irrecuperáveis, estão inseridos na exceção à regra do pagamento com prejuízo fiscal e base negativa, podendo utilizar tais créditos para quitação inclusive do débito principal.

Somente transações individuais poderão ser formatadas com a utilização de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL (com exceção das simplificadas), os quais deverão ser validados por meio de laudo a ser produzido por contador, cujas informações serão comparadas com as contidas nos sistemas da RFB.

Essa nova modalidade representa um avanço no âmbito tributário, conforme bem esclarece Eduardo Muniz Machado Cavalcanti (2022):

O aperfeiçoamento do instituto da transação tributária representa importante medida de modernização fiscal, com vistas a melhorar a relação do fisco com os contribuintes, além de estabelecer um processo de diálogo e confiança, pilares para uma maior

segurança jurídica e tributária, possibilitando, por consequência, a instituição de meios para prevenir e resolver litígios fiscais.

Portanto, esta modalidade de acordo transacional tem como objetivo auxiliar os devedores em situação econômica desfavorável, buscando a garantia de sua existência, ao mesmo tempo em que aumenta a probabilidade de recuperação dos créditos da União. Isso confere eficácia à atuação governamental na recuperação de créditos que, provavelmente, não seriam arrecadados mediante os processos tradicionais de cobrança.

### **3.3.2.2 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Relevante e Disseminada Controvérsia Jurídica**

A modalidade de transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica foi regulamentada pela Portaria ME n. 247/2020 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Esta possui como ponto central a extinção de litígios administrativos e judiciais que envolvam relevantes discussões jurídico-tributária. Nesta, a PGFN e a RFB poderão propor acordo, cujos termos serão publicados via edital, momento em que os contribuintes poderão optar por aderir à proposta.

De início, extrai-se desta modalidade que as partes envolvidas no conflito tributário são beneficiadas pela economia de recursos no que diz respeito aos custos processuais decorrentes de processos que poderiam durar décadas até que fossem concluídos.

Percebe-se, mais uma vez, os reflexos da mudança de postura adotada pela Fazenda Pública, que seguem com a importante tentativa de resolver seus conflitos de maneira consensual em vez de seguir com a discussão no contencioso, conforme reproduz o art. 3º da Portaria em comento (ME, 2020):

Art. 3º São objetivos da transação de que trata o art. 1º.

- I - promover a solução consensual de litígios administrativos ou judiciais mediante concessões recíprocas;
- II - extinguir litígios administrativos ou judiciais já instaurados sobre determinada controvérsia jurídica, relevante e disseminada;
- III - reduzir o número de litígios administrativos ou judiciais e os custos que lhes são inerentes;
- IV - estabelecer novo paradigma de relação entre administração tributária e contribuintes, primando pelo diálogo e adoção de meios adequados de solução de litígio; e
- V - estimular a autorregularização e a conformidade fiscal.



Cumprir frisar que o §1º do art. 30 da Portaria em comento tratou de especificar as hipóteses em que as controvérsias são consideradas disseminadas, enquanto, o §2º, as controvérsias consideradas relevantes.

Consoante a Portaria, serão consideradas controvérsias disseminadas aquelas que envolvem as mesmas questões discutidas em pelo menos três Tribunais Regionais Federais; casos em que existam mais de cinquenta processos, judiciais ou administrativos, sobre a mesma matéria e envolvendo sujeitos passivos diferentes; as controvérsias tratadas em incidente de resolução de demandas repetitivas reconhecidas pelo tribunal processante; ou, ainda, as controvérsias que abrangem uma parcela significativa de contribuintes de um determinado setor econômico ou produtivo (ME, 2020).

A Portaria dispõe que serão consideradas controvérsias relevantes as que causem impacto econômico igual ou superior a um bilhão de reais, contando todos os processos pendentes conhecidos; as que provém de decisões divergentes entre turmas ordinárias e a Câmara Superior do de Recursos Fiscais (CSRF); e, por fim, sentenças ou acórdãos divergentes no âmbito do contencioso judicial (ME, 2020).

Ademais, cumpre destacar que o art. 18 da Lei da Transação (BRASIL, 2020), define contencioso como a existência de “*inscrição em dívida ativa, de ação judicial, de embargos à execução fiscal ou de reclamação ou recurso administrativo pendente de julgamento definitivo, relativamente à tese objeto da transação*”. Compete à PGFN propor acordos nos casos judiciais, enquanto no âmbito administrativo tributário cabe à RFB.

Importa esclarecer que a Lei da Transação veda a celebração de acordo de transação quando já houver entendimento firmado nos Tribunais Superiores, por decisão definitiva, em sede de repercussão geral ou recurso repetitivo em favor da Fazenda Nacional ou dos contribuintes. Ainda, veda a transação caso dela decorra tratamento diferenciado.

Com a nova redação dada ao § 2º do art. 17 da Lei da Transação (BRASIL, 2020) pela Lei n. 14.375/2022 (BRASIL, 2022), o prazo máximo a ser fixado por acordo para a quitação do crédito transacionado é de 120 (cento e vinte) meses, com o desconto máximo de 65% (sessenta e cinco por cento) do passivo fiscal. Destaca-se que esse aumento no número de parcelas não abarca os créditos de natureza previdenciária, que terão o parcelamento máximo de 60 (sessenta) meses, conforme previsão do art. 195, § 11, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Com isso, depreende-se que esta modalidade de transação tem o potencial de gerar economias significativas à União e aos contribuintes em termos de custos processuais,

especialmente porque a transação envolve questão jurídico-tributária presente em diversos processos, acumulando um montante considerável. Daí percebe-se a diferença entre esta modalidade e a modalidade explicitada no subtópico anterior, visto que a presente modalidade prevê descontos não apenas nos juros, multas e encargos legais, mas também no valor principal do crédito.

Por fim, os limites fixados pela Lei e pela Portaria asseguram que a medida alcance seu objetivo de promover a resolução consensual de conflitos tributários, com a consequente redução na quantidade de litígios em andamento e a diminuição nos custos associados às disputas judiciais. Isso, por sua vez, contribui com a promoção de um novo modelo de relacionamento e cooperação entre a Administração tributária e os contribuintes, abrindo margem à uma atuação mais democrática do poder público.

### **3.3.2.3 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Pequeno Valor**

Por fim, a terceira e última modalidade de transação prevista na Lei da Transação é a por adesão no contencioso tributário de pequeno valor, também regulamentada pela Portaria ME n. 247/2020 (ME, 2020). Nesses casos, tal qual na modalidade anteriormente exposta, a PGFN e a RFB poderão propor acordo, cujos termos serão publicados via edital, ocasião em que os contribuintes poderão optar por aderir à proposta.

Nesta modalidade, o objetivo principal também é extinguir os litígios administrativos e judiciais, mas com foco no contencioso administrativo fiscal de pequeno valor. O art. 23 da Lei da Transação (BRASIL, 2020) limita esta modalidade para lançamentos fiscais ou controvérsias que não superem 60 (sessenta) salários-mínimos e cujos débitos estejam inscritos em dívida ativa há mais de 1 (um) ano.

A transação no contencioso tributário de pequeno valor prevê a concessão de descontos, no limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor total do crédito, bem como o limite de 60 (sessenta) meses para a quitação da dívida, conforme art. 32, I, da Portaria (ME, 2020). Outro limite imposto para a adesão desta modalidade está estampado no art. 24, parágrafo único, da Lei da Transação (BRASIL, 2020), que determina que o contribuinte deverá, necessariamente, ser pessoa física, microempresa ou empresa de pequeno porte.

Um ponto importante desta modalidade é que a falta de restrição na concessão de descontos, observado o limite de 50% sobre o valor principal do crédito, está diretamente ligada aos princípios da economicidade e eficiência. Para a União, é mais vantajoso buscar a extinção

do litígio, especialmente quando o valor envolvido é baixo e as despesas associadas aos processos judiciais podem superá-lo. Portanto, a possibilidade de conceder descontos no valor principal do débito é uma abordagem que promove a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Esta modalidade permite que a entrada, referente a 5% (cinco por cento) do valor integral das inscrições selecionadas, sem descontos, seja dividida em até cinco meses, sendo o pagamento do saldo restante em até 7 meses, com descontos de 50% sobre o valor total; até 36 meses, com descontos de 40% sobre o valor total; e até 55 meses, com descontos de 30% sobre o valor total. Ainda, o valor da prestação não poderá ser inferior a R\$ 100, tanto para pessoa física quanto para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Por fim, após a análise das três modalidades de transação previstas na Lei n. 13.988/2020, constata-se que, embora cada uma tenha sua singularidade, todas possuem um ponto em comum, qual seja a celebração de acordos baseados em concessões mútuas. Ademais, todas buscam extinguir o crédito tributário de forma consensual, de sorte que aproxima o Fisco dos contribuintes, bem como diminui a sobrecarga do Poder Judiciário, com vistas a alcançar um benefício recíproco.

#### **4. OS BENEFÍCIOS E A EFICÁCIA DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Extrai-se, de todo o exposto, que a recente regulamentação da Transação Tributária tem superado diversos obstáculos em relação à ineficiência da arrecadação tributária e ao aumento do número de litígios. Além disso, ela tem se mostrado uma abertura para a possível adoção de outras medidas baseadas na busca de consenso e diálogo, como é o caso da arbitragem tributária. Essa ideia, que era amplamente rejeitada pela comunidade jurídica há pouco tempo, agora começa a ser considerada como uma alternativa viável.

Os pressupostos da Lei da Transação estão alinhados com a procura por uma justiça fiscal mais justa, pautada pelo princípio da isonomia, vez que cada contribuinte recebe um tratamento diferente em observância à sua atual situação.

Ademais, a medida reflete diretamente no número de demandas administrativas e fiscais, bem como na diminuição dos gastos públicos, vez que os conflitos ocorrerão de forma mais célere e sem o ônus dos honorários sucumbenciais.

Esse pensamento é compartilhado por Mariana Barboza Baeta Neves Matsushita e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques (2012, p. 2251):

Nesse sentido, cumpre-se ainda registrar que os Métodos de Resolução Amistosa de Conflitos entre o Fisco e os Contribuintes, devem ser pautados no Princípio da Reciprocidade e da mútua colaboração entre Fisco e contribuinte, com o objetivo de se ajustar as normas tributárias às atuais necessidades dos cidadãos, transformando de forma eficiente a atividade arrecadatória do Estado e desafogando o Poder Judiciário.

O instituto da transação no âmbito tributário viabiliza a superação da situação transitória de crise econômico-financeira dos contribuintes, que foi extremamente assolada pela COVID-19, com vistas a preservar a fonte produtora, a geração de empregos e estimular a atividade econômica. Além disso, busca garantir uma fonte sustentável de recursos para a execução de políticas públicas, equilibrar os interesses da União e dos contribuintes na cobrança de créditos em dívida ativa e realizar essa cobrança de forma menos onerosa para a Administração fazendária, oferecendo aos contribuintes em dificuldades financeiras uma nova oportunidade de cumprir voluntariamente suas obrigações tributárias.

Atualmente, por volta de 264 (duzentos e sessenta e quatro) acordos individuais já foram transacionados entre contribuintes e a Fazenda (PGFN, 2021). Esse número demonstra a grande aceitação dos contribuintes quanto ao novo plano de quitação de dívidas. Rememora-se que esta modalidade tem como objetivo recuperar os débitos considerados de difícil recuperação ou irrecuperáveis, ou seja, a carga tributária transacionadas nesses acordos são enormes e, conseqüentemente, constata-se o aumento na arrecadação.

Embora não haja estudos quantitativos que comprovem a eficácia da medida, é evidente que os contribuintes e a Administração fazendária já sentem os benefícios da nova forma de relacionamento entre os agentes da relação jurídico-tributária. Vejamos como entende Cláudio Xavier Seefelder Filho (2021):

O observador atento do contencioso tributário sabe, conforme aqui historiado, que a aproximação fisco-contribuinte não se iniciou com a aprovação dessa lei, bem como os complexos problemas do contencioso tributário não serão todos resolvidos com a sua edição, mas descortinamos um novo horizonte, há muito esperado, no qual teremos um novo instrumento alternativo ao Poder Judiciário, efetivo, inovador, consensual, preventivo e mitigador do litígio, indutor do importante e necessário diálogo entre Fisco e contribuinte. Corroborando com a frase do Exmo. Min. Luís Roberto Barroso de que “o advogado do futuro é aquele que evita o litígio”, a alegria é imensa com a expansão qualitativa na relação fisco-contribuinte que nos faz acreditar, ainda mais, que vale a pena continuar lutando por um contencioso tributário aberto a novas ideias e com cada vez mais institutos para incentivar a adoção de boas práticas para prevenir e reduzir a litigiosidade tão presente em nosso sistema tributário atual.

Os resultados decorrentes da implementação da transação no âmbito das relações tributárias vêm mostrando a efetividade dos métodos multiportas de solução de conflitos e viabilizando o constante aprimoramento dos institutos jurídicos, de modo a proporcionar uma verdadeira modernização da gestão fiscal, tanta para as vias negociais quanto para tornarem mais efetivas as medidas constritivas que são utilizadas na seara contenciosa.

O benefício e a eficácia da transação tributária, bem como os demais métodos alternativos de resolução de conflitos, ajudam no aprimoramento da busca constante pelo acesso à justiça, na medida em que, muitas das vezes, as técnicas judiciais tradicionais não garantem o sentimento de pacificação. Nessa linha, Ada Pellegrini (GRINOVER, 2017) afirma:

Por outro lado, cresceu a percepção de que o Estado tem falhado na missão pacificadora, que tenta realizar por meio da jurisdição e através das formas do processo. A sentença autorizativa do juiz não pacifica as partes, porquanto imposta. Sempre haverá uma parte – e frequentemente as duas – descontente com a decisão do juiz e recalcitrante em seu cumprimento. Por outro lado, as formalidades do processo – no limite necessário a assegurar como garantias – exigem tempo, e o tempo é inimigo da função pacificadora.

Diferentemente do modelo tradicional dos processos judiciais, as concessões recíprocas geram um sentimento de justiça, por não resultar da imposição do interesse de um sobre o outro, mas, sim, de uma verdadeira cooperação entre o Fisco e os contribuintes que, por meio do diálogo e da negociação, visam alcançar um acordo em benefício de ambos.

Ademais, como já exposto anteriormente, a mora processual gera maiores custos às partes conflitantes, além de prejudicar o bom relacionamento entre os sujeitos envolvidos na relação tributária. Com isso, os métodos extrajudiciais, também integrantes do sistema jurídico-tributário, expandem o acesso à justiça, demonstrando-se a importância da utilização e do maior investimento dessa técnica pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública, bem como de outros métodos alternativos, a fim de diminuir os processos na esfera judicial e garantir a segurança jurídica nas relações entre os contribuintes e o Fisco.

Nessa linha, o instituto da transação tributária se mostra como um grande e importante passo dado pela PGFN e pela RFB, no sentido de buscar a diminuição da litigância e a resolução consensual dos conflitos de maneira eficaz e menos custosa por meio do diálogo e da construção de confiança, do aumento da segurança jurídica e da legitimidade social do tributo, com a finalidade de tornar mais justa a relação entre o Fisco e os contribuintes.

## 5. CONCLUSÃO

Levando em consideração o que fora exposto ao longo do presente trabalho, atesta-se que a Transação Tributária representa uma nova forma de relação entre a Fisco e os contribuintes, o que só foi possível a partir da mudança na postura adotada pelo órgão fazendário. Embora não seja um instituto novo no âmbito do Direito Tributário, sua recente regulamentação pela Lei n. 13.988/2020 tornou o instituto mais concreto e realista.

A transação surgiu como forma de superar o esgotamento do modelo administrativo-fiscal tradicional, de forma a permitir a aproximação entre as partes conflitantes e tendo como consequência o aumento da arrecadação. A manutenção da falta de eficiência da arrecadação pública e a oportunidade dada aos contribuintes de extinguir seus créditos de forma mais justa também foram reflexos do instituto.

Diante dessas considerações, a presente monografia teve como escopo a demonstração da efetividade dos métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito tributário, mais precisamente o da transação tributária, demonstrando a falta de efetividade do modelo tradicional de cobrança, mas reconhecendo sua importância na construção de novas ferramentas aptas a solucionar os passivos fiscais de forma mais célere e eficiente, tendo como base os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência

Demonstrou-se, ainda, que a regulamentação da transação tributária, bem como os demais instrumentos de resolução consensual de conflitos alternativos ao Poder Judiciário, rompe com a ideia de que a atuação pública deve, exclusivamente, ser pautada pelo princípio da supremacia do interesse público, que legitimava os atos autoritários da Fazenda, marcados pela sua inflexibilidade na atividade de tributar e de cobrar.

Não se descarta aqui, a importância do Poder Judiciário na resolução dos conflitos, mas destaca-se a importância de ter como foco principal a resolução amistosa do embate, cuja diretriz é a diminuição da litigiosidade.

Outrossim, demonstrou-se que esse novo modelo aproxima o Fisco e os contribuintes, oferecendo benefícios mútuos a partir de concessões recíprocas. Pouco a pouco, os sujeitos da relação tributária se amoldam ao ideal de resolver seus litígios de maneira mais democrática, pautada na adoção de técnicas que favorecem e incentivam a arrecadação e o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

Restou demonstrado, ainda, que a Transação Tributária tem um grande potencial de promover diversos efeitos positivos à arrecadação e à satisfação dos contribuintes, de forma a proporcionar o aprimoramento das ferramentas consensuais no âmbito tributário, atribuindo ao contencioso o ofício de resolver os conflitos de forma subsidiária.

Cumprir destacar que a transação não pode ser aplicada de forma discricionária, mas tão somente deve ser vista como uma quebra de paradigma que aparece com a finalidade de romper com o cenário de políticas de parcelamento ordinários, devendo ser avaliados os motivos da inadimplência e levando em consideração a capacidade contributiva de cada contribuinte.

Portanto, a transação tributária envolve concessões recíprocas, que não podem ser confundidas com a renúncia fiscal, visto que se busca um acordo que pressupõe a extinção dos créditos tributários em cenários de extrema dificuldade econômico-financeira, saciando o interesse da Administração fiscal e aumentando a arrecadação dos cofres públicos.

Finalmente, ante o exposto, restou esclarecido que a Transação Tributária é uma ferramenta eficaz de combater os altos índices de litigiosidade e, ainda que não comprovado diante da recente regulamentação da Lei de Transação, poderá facilitar a arrecadação dos créditos inadimplentes. Mas, igualmente, o novo modelo desafia a conduta conciliatória entre o Fisco e os contribuintes, buscando aprimorar o diálogo e o consenso entre as partes integrantes das disputas fiscais, o que gera cada vez mais confiança e segurança jurídica a todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Vinícius Jucá; HOLANDA, Matheus. **Transação tributária no contencioso tributário federal e o papel das confederações**. In: SEEFELDER FILHO, Cláudio Xavier et al. (coord.). *Comentários Sobre Transação Tributária*. 1.ed. e-book baseada na 1. ed. Imprensa. São Paulo: Thomsom, Reuters Brasil, 2021, item 24.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder Tributar**. Atual. Mizabel Abreu Machado Derzi. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p.693.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.988-de-14-de-abril-de2020-252343978>

BRASIL. **Lei n. 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Lei/L14375.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14375.htm#art10)

BRASIL. **Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm)

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.082/2009**. Dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 e maior de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>

BRASIL. **Lei Complementar n. 174, de 5 de agosto de 2020**. Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), mediante celebração de transação resolutiva de litígio; e prorroga o prazo para enquadramento no Simples Nacional em todo o território brasileiro, no ano de 2020, para microempresas e empresas de pequeno porte em início de atividade. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp174.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp174.htm)

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Métodos consensuais de resolução de conflitos em matéria tributária**. 8 de agosto de 2022. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/tributario/metodos-consensuais-tributario/>

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO. **Resolução n. 974, de 11 de agosto de 2020**. Autoriza a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a celebrar transação individual ou por adesão na cobrança da dívida ativa do FGTS, nos termos da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, observados os limites e condições estabelecidas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-974-de-11-de-agosto-de-2020-271714035>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria nº 206, de 27 de agosto de 2021**. Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4083>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação CNJ nº 120**. Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: 2021c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>

DINIZ, Geila Lúcia Barreto Barbosa. A transação na Lei nº 13.988/2020: O novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015. In: SEEFELDER FILHO, Cláudio Xavier et al. (coord.). **Comentários Sobre Transação Tributária**. 1.ed. e-book baseada na 1. ed. Impressa. São Paulo: Thomsom, Reuters Brasil, 2021, item 9.

ELIAS, Cristiano; RUIZ, Priscila Pâmela. **Desjudicialização da cobrança de tributos: A aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário**. Revista da Ajuris, Porto Alegre, v. 45, n. 145, p.43-65, dez. 2018.

GASPAR, Flávia Soraya Maia Bandeira Lima. **Limites e possibilidades do Negócio Jurídico Processual em matéria tributária**. 2019. 47 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2019. Aplicadas, Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2019.

GHILARDI, Alessandro de Rose. **A mediação no âmbito dos executivos fiscais**. Migalhas nº 5.398. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311883/a-mediacao-no-ambito-dosexecutivos-fiscais>

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Inafastabilidade do Controle Jurisdicional e uma Nova Modalidade de Autotutela (Parágrafos Únicos dos artigos 249 e 251 do Código Civil)**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. jun./dez, n. 10, p.13-19, 2007. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC10/RBDC-10-013-Ada\\_Pellegrini\\_Grinover.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC10/RBDC-10-013-Ada_Pellegrini_Grinover.pdf).

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Transação e arbitragem no âmbito tributário**. In: SARAIVA

FILHO, Oswaldo Othon de; GUIMARÃES, Vasco Branco (Orgs.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso**. São Paulo: Fórum, 2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Portaria nº 247, de 16 de junho de 2020**. Disciplina os critérios e procedimentos para a elaboração de proposta e de celebração de transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e no de pequeno valor. Publicado(a) no DOU 17/06/2020, seção 1, página 44. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-247-de-16-de-junho-de-2020-261923979>

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). **Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012**. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Publicado em: 26 de março de 2012, DOU, p. 22. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>

MONTEIRO, Sônia Valesca Menezes. **A arte da negociação no mundo globalizado**. Publicado na Revista Justilex, ano VII, nº 76, abr. 2009, p. 55-56.

PELUSO, Antonio Cezar et al. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002: contém o Código Civil de 1916**. 8. ed. ver. e atual. Barueri, SP: Manole, 2014.

PFLUG, Samantha Ribeiro Meyer. NEVES, Mariana Barboza Baeta. **Da Necessidade de Utilização de Métodos Alternativos ao Litígio como Solução de Controvérsias entre a Administração Pública e os Contribuintes sob o Prisma Jushumanista**. RIDB, Ano 1 (2012), n. 4. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/04/2012\\_04\\_2243\\_2258.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/04/2012_04_2243_2258.pdf)

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Termos de Transação Individual**, 2021. Página institucional na qual constam todos os acordos de transação individual realizados. Publicado em 13 abr. 2021. Atualizado em 7 de jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-dauniaio/painel-dos-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Carrossel DAU, 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa/imagens>

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Publicado(a) no DOU de 09/02/2018, seção 1, página 35. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028&visao=a> notado.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Atualizada a Portaria que autoriza novas hipóteses de negócios jurídicos processuais**, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2018/atualizada-a-portaria-que-autoriza-novas-hipoteses-de-negocios-juridicos-processuais-1>

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Portaria PGFN n. 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Publicado(a) no DOU de 01/08/2022, seção 1, página 79. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274>

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Portaria PGFN nº 9.917/2020**, de 14 de abril de 2020. Regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União. Publicado(a) no DOU de 16/04/2020, seção 1, página 49. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=108608>

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Receita Federal lança programa de autorregularização para contribuintes em procedimento fiscal**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/receita-federal-lanca-programa-de-autorregularizacao-para-contribuintes-em-procedimento-fiscal>

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2022/analise-mensal-dez-2022.pdf/view>

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.  
SEEFELDER FILHO, Cláudio Xavier et al. Prefácio. In: SEEFELDER FILHO, Cláudio Xavier et al. (coord.). **Comentários Sobre Transação Tributária**. 1.ed. e-book baseada na 1. ed. Imprensa. São Paulo: Thomsom, Reuters Brasil, 2021.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Breves Notas sobre a Transação Tributária no âmbito Federal**. In: SEEFELDER, Claudio et al. Comentários Sobre Transação Tributária, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2021, pp. 258 e 259.

SHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TRIBUNAL PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, **Processo n. 80.413**, de 13 de outubro de 2022, Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães, Sessão Virtual n. 14. Disponível em: <https://revista.tce.pr.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/15Acordao-11-n38-2022-4.pdf>

TORRES, Ricardo Lobo. **Transação, Conciliação e processo tributário administrativo equitativo**. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org). Transação e arbitragem no âmbito tributário. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.110.