



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**LETYCIA NOGUEIRA DE SOUSA PESSOA**

**AUTOCOMPOSIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA FEDERAL POR ADESÃO COMO MÉTODO (IN)ADEQUADO DE  
RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE DISPUTAS.**

**JOÃO PESSOA  
2021**

**LETYCIA NOGUEIRA DE SOUSA PESSOA**

**AUTOCOMPOSIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA FEDERAL POR ADESÃO COMO MÉTODO (IN)ADEQUADO DE  
RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE DISPUTAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Juliana Coelho Tavares Marques (Mestre)

Co-orientador: Hector Ruslan Rodrigues Mota (Mestre)

**JOÃO PESSOA  
2021**

**Catalogação na publicação  
Seção de Catalogação e Classificação**

P475a Pessoa, Letycia Nogueira de Sousa.

Autocomposição e administração pública: análise da transação tributária federal por adesão como método (in)adequado de resolução consensual de disputas. / Letycia Nogueira de Sousa Pessoa. - João Pessoa, 2021.  
58 f.

Orientação: Juliana Coelho Tavares Marques.

Coorientação: Hector Ruslan Rodrigues Mota.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Transação Tributária. 2. Tributos Federais. 3. Autocomposição. 4. Conflitos. 5. Administração Pública.  
I. Marques, Juliana Coelho Tavares. II. Mota, Hector Ruslan Rodrigues. III. Título.

**LETYCIA NOGUEIRA DE SOUSA PESSOA**

**AUTOCOMPOSIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO  
TRIBUTÁRIA FEDERAL POR ADESÃO COMO MÉTODO (IN)ADEQUADO DE  
RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE DISPUTAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Juliana Coelho Tavares Marques (Mestre)

Co-orientador: Hector Ruslan Rodrigues Mota (Mestre)

**DATA DA APROVAÇÃO: 13 DE DEZEMBRO DE 2021**

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof.<sup>a</sup> Ms. JULIANA COELHO TAVARES MARQUES  
(ORIENTADORA)**

**Prof. Ms. HECTOR RUSLAN RODRIGUES MOTA  
(CO-ORIENTADOR)**

**Prof.<sup>a</sup> Dra. MÁRCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO  
(AVALIADORA)**

Para meu avô, Dr. Walter Pessoa, que não  
pode estar presente para ver esse momento,  
mas já sabia em seu coração que ele  
aconteceria.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família: meu pai, Walter, minha mãe, Elaine, e minha irmã, Júlia. Eu não teria conseguido passar por esses anos todos se não fosse o apoio de vocês. Mesmo com os atritos, natural de qualquer relação familiar, eu sabia que poderia contar com vocês para o que desse e viesse.

A todas as pessoas iluminadas que o Universo colocou em minha vida em momentos tão especiais e únicos, em especial a Ma Prado, Luísa, Wagner, Beatriz, Thaynah, Mary Anne, Monaliza, Jean, Nélia e Yuri, jamais esquecerei vocês.

À professora Ms. Juliana Coelho e ao Ms. Héctor Ruslan, pela orientação ao longo desses meses e pela constante disponibilidade em me ajudar a enfrentar esse momento tão desafiador.

À professora Dra. Márcia, que, por tantas vezes, me acolheu durante minha caminhada no curso de direito da UFPB e que, agora, eu tenho a honra de tê-la como parte da banca deste trabalho de conclusão de curso.

Ao professor Zé Neto, que, além de ter se tornado um amigo muito especial, me mostrou que nosso papel enquanto juristas deve ser realizado com compaixão e respeito e que nunca devemos temer e desistir da luta.

À Dra. Sheila Sodré, que abriu os meus olhos para o direito tributário e como ele pode ser visto de um lugar de justiça e humanização, sendo essencial para tantas das escolhas que fiz em minha vida pelo exemplo que dá com a sua própria.

À Elaine Cristina, minha psicóloga, que me acompanhou em alguns dos meus melhores e piores momentos, nunca soltando da minha mão e sempre me lembrando que a maior das minhas forças vinha de dentro.

A todas as pessoas que passaram pela minha vida e puderam contribuir, de uma forma ou de outra, para que eu chegasse a esse momento.

E, por fim, agradeço a mim, por nunca desistir, por ter foco e por acreditar em nossos sonhos. Ainda temos um longo percurso, que esse seja só o começo!

“O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental [...] de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12)

## **RESUMO**

O presente trabalho busca realizar um estudo sobre uma das modalidades de transação trazidas pela Lei nº 13.988/2020, qual seja, a transação por adesão. Tem por objetivo geral a investigação da (in) adequação da transação tributária federal, em sua modalidade por adesão, ao conceito de autocomposição de conflitos. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: elencar os fundamentos jurídicos para a transação tributária federal; averiguar como tem ocorrido a transação tributária federal por adesão; analisar, com foco nas classificações doutrinárias, se a transação tributária federal por adesão pode ser considerada um instrumento adequado na resolução consensual de litígios (autocomposição); e, por fim, propor, caso seja cabível ou necessário, possíveis medidas que poderiam auxiliar a aproximação da transação tributária federal a uma autocomposição propriamente dita. A metodologia aplicada será descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo e os procedimentos bibliográficos (livros, artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses) e documentais (lei e atos normativos). Com isso, após realizada a pesquisa seguindo os objetivos relacionados, foi possível compreender que a autocomposição quando tem como parte um ente ou órgão da Administração Pública, como a que ocorre no Direito Tributário, haverá de ser regida por princípios e elementos específicos e diferentes de uma transação no Direito Civil, por exemplo. Nesse contexto, percebeu-se que, nos termos propostos para uma transação tributária, os editais de adesão podem ser considerados como um ato de autocomposição, visto que há a liberdade do contribuinte de aceitar a proposta feita ou seguir questionando, em sede administrativa ou judicial, o crédito cobrado pelo Fisco.

**Palavras-chave:** Transação Tributária. Tributos Federais. Autocomposição. Conflitos. Administração Pública.

## ABSTRACT

The present work seeks to carry out a study on one of the transaction modalities introduced by Law No. 13.988/2020, namely, the transaction by adhesion. Its general objective is to investigate the (in)adequacy of the federal tax transaction, in its modality by adherence, to the concept of self-composition of conflicts. For that, the following specific objectives were outlined: to list the legal bases for the federal tax transaction; find out how the federal tax transaction by adhesion has occurred; analyze, with a focus on doctrinal classifications, if the federal tax transaction by adhesion can be considered an adequate instrument in the consensual resolution of disputes (self-composition); and, finally, to propose, if appropriate or necessary, possible measures that could help bring the federal tax transaction closer to a self-composition per se. The applied methodology will be descriptive, with a qualitative approach, using the hypothetical-deductive method and bibliographic (books, scientific articles, course conclusion works, dissertations, theses) and documentary (law and normative acts) procedures. Thereby, after carrying out the research following the related objectives, it was possible to understand that self-composition when it has a public administration entity or body as part of it, such as that which occurs in Tax Law, will have to be governed by specific and different principles and elements of a transaction in Civil Law, for example. In this context, it was noticed that, under the terms proposed for a tax transaction, the adhesion notices can be considered as an act of self-composition, since the taxpayer is free to accept the proposal made or continue to question, in administrative or judicial, the credit charged by the tax authorities.

**Key-words:** Tax Transaction. Federal Taxes. Autocomposition. Conflicts. Public Administration.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CPC - CÓDIGO PROCESSUAL CIVIL

CTN - CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

PGFN - PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO</b>	<b>13</b>
2.1 AUTOCOMPOSIÇÃO: CONCEITO	13
2.2 A TEORIA DE ACESSO À JUSTIÇA POR CAPPELLETTI E GARTH	14
2.2.1 Os obstáculos ao efetivo acesso à justiça	14
2.2.2 As ondas de soluções para os obstáculos e o “enfoque de acesso à justiça”	17
2.3 DA ASCENSÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	18
2.3.1 A Resolução nº 125/2010 do CNJ	19
2.3.2 O Código de Processo Civil de 2015	20
2.3.3 A Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015)	21
2.3.4 Os princípios da mediação em comparação aos da Administração Pública	22
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	25
<b>3 ANÁLISE DAS TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS FEDERAIS POR ADESÃO</b>	<b>26</b>
3.1 LEI Nº 13.988/2020: A LEI DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL	26
3.2 EDITAIS DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO PROPOSTOS PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL PARA CONTENCIOSOS DE PEQUENO VALOR	29
3.3 EDITAL DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO DE RELEVANTE E DISSEMINADA CONTROVÉRSIA JURÍDICA	30
3.4 EDITAIS DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO PROPOSTOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL	32
3.4.1 Portaria nº 9.917/2020 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	33
3.4.2 Edital de transação no contencioso tributário de pequeno valor	35
3.4.3 Edital de transação na cobrança da dívida ativa do FGTS	36
3.4.4 Edital de transação na cobrança da dívida ativa da União suspensas por decisão judicial há mais de dez anos	37
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	38
<b>4 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA À LUZ DA DOUTRINA BRASILEIRA</b>	<b>39</b>
4.1 A CONSENSUALIDADE NA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE	39
4.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA	40
4.2.1 Existência de litígio entre as partes	41
4.2.2 Vontade das partes de encerrar o litígio	41
4.2.3 Concessões recíprocas	42
4.2.4 Lei disciplinadora da transação	43
4.2.5 Extinção do crédito tributário pela transação	43
4.3 CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA	44
4.3.1 Natureza de contrato	44
4.3.2 Natureza de ato administrativo participativo	45

4.4 EDITAIS DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL ENQUANTO MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS	46
4.5 POSSÍVEIS CAMINHOS PARA APRIMORAR A RELAÇÃO CONSENSUAL ENTRE FISCO E CONTRIBUINTE	48
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça no relatório Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021, p. 176), 36% dos processos pendentes e, especificamente, 68% das execuções pendentes, tratam-se de execuções fiscais, que possuem, ainda, uma taxa de congestionamento de 87% no Poder Judiciário.

Quando levada tal análise para o âmbito federal, tem-se que a Justiça Federal concentra 17% dessas execuções fiscais, representando 46% de todo o seu acervo do primeiro grau e a maior das taxas de congestionamento em execuções fiscais, alcançando um percentual de 93%.

Tal situação ocorre de maneira similar há anos (CNJ, 2021, p. 181), o que demonstrou a necessidade de modificar o sistema, a fim de que se pudesse alcançar resultados mais efetivos para a prestação jurisdicional. Com isso, no ano de 2020, foi promulgada a Lei nº 13.988/2020, com o objetivo de disciplinar o instrumento da transação tributária de competência federal.

A Lei da Transação Tributária Federal tem por base legal os artigos 156, III e 171 do Código Tributário Nacional e foi precedida de outras legislações, quais sejam, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei nº de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que buscaram aproximar o ordenamento jurídico brasileiro das propostas trazidas pela teoria do Acesso à Justiça, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Nesse contexto, o presente trabalho busca realizar um estudo sobre uma das modalidades de transação trazidas pela citada Lei, qual seja, a transação por adesão. Isso porque há que se questionar até que ponto aderir a um edital de transação pode ser considerado como um ato de autocomposição entre as partes envolvidas em um litígio, visto que a transação é uma das espécies dessa.

Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa é investigar a (in) adequação da transação tributária federal, em sua modalidade por adesão, ao conceito de autocomposição de conflitos.

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: elencar quais são os fundamentos jurídicos para a transação tributária federal; averiguar como tem ocorrido a transação tributária federal por adesão; analisar, com foco nas classificações doutrinárias, se a transação tributária federal por adesão pode ser

considerada um instrumento adequado na resolução consensual de litígios (autocomposição); e, por fim, propor, caso seja cabível ou necessário, possíveis medidas que poderiam auxiliar a aproximação da transação tributária federal a uma autocomposição propriamente dita.

Parte-se da hipótese de que a transação tributária, na modalidade de adesão, não poderia ser considerada como uma forma de autocomposição, visto que o contribuinte apenas tem o poder de aceitar ou não os termos apresentados no edital pela Administração Pública.

A metodologia aplicada será descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo e os procedimentos bibliográficos (livros, artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses) e documentais (lei e atos normativos).

No primeiro capítulo, serão trazidos os fundamentos jurídicos para a autocomposição no direito brasileiro, uma vez que a transação se trata de uma de suas espécies. Assim, são relevantes, para esse trabalho, os tópicos do conceito de autocomposição, da teoria de Mauro Cappelletti e Bryant Garth sobre Acesso à Justiça e das modificações no ordenamento jurídico brasileiro para implementação da teoria do Acesso à Justiça, por meio da Resolução nº 125/2010 do CNJ, do Código de Processo Civil de 2015, da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e da comparação entre os princípios da mediação e os da Administração Pública.

Em seguida, no segundo capítulo, será realizada uma análise da Lei de Transação Tributária Federal (Lei nº 13.988/2020), bem como de todos os editais de transação já divulgados após a promulgação da Lei, seja pela Receita Federal do Brasil, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou ambos os órgãos em conjunto.

Por fim, no terceiro capítulo, serão abordados os principais temas discutidos pela doutrina brasileira no que tange à transação tributária. Desse modo, o estudo versará sobre a consensualidade na relação Fisco-contribuinte, os elementos que constituem a transação tributária, a controvérsia com relação à sua natureza jurídica, a modalidade da transação por edital de adesão enquanto método autocompositivo e os possíveis caminhos a serem percorridos para que se possa aprimorar a relação consensual entre Fisco e contribuinte.

## 2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO

Inicialmente, antes mesmo de adentrar no estudo das transações tributárias federais, é imprescindível analisar a autocomposição em seu caráter mais teórico. Isso porque a transação se trata de uma das espécies do gênero da autocomposição, sendo necessário, assim, entender a sua origem para compreender a sua aplicação.

Assim, o presente capítulo será destinado ao exame do seu conceito, de sua introdução de forma mais notável no cenário jurídico por meio da teoria de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, de sua ascensão no ordenamento jurídico brasileiro, elencando, por fim, os princípios e as diferenças basilares que regem a autocomposição quando está envolvida a Administração Pública.

### 2.1 AUTOCOMPOSIÇÃO: CONCEITO

A autocomposição se trata de uma “forma de resolução de conflitos através de acordo e sem intervenção da Justiça” (PRIBERAM, [2008-2013]), uma “maneira de resolver litígios através da qual as partes concordam, estabelecendo um acordo, sem que a interferência de órgãos judiciais, da justiça” (DICIO, [2009-2017]), ou, ainda, de um “processo de conciliação e resolução de interesses conflitantes por meio de acordos ou compromisso das partes, sem a intervenção de autoridade judiciária” (MICHAELIS, [2017-]).

A autocomposição é identificada como um sistema contrário à heterocomposição, em que um terceiro, no contexto estudado, o Estado, toma as decisões para encerrar um conflito. Naquela, as partes conflitantes entram em acordo, sem a intervenção direta do aparato judicial, para solucionar a disputa.

Para Wambier e Talamini (*apud* SPENGLER; WRASSE, 2017, p. 79 - 80), em um primeiro plano, “a autocomposição implicaria de um ato de disposição total ou parcial do bem jurídico em discussão, [em que] abre-se mão de parte daquilo que se achava ter direito”. No entanto, os autores indicam, ainda, que pode haver uma segunda forma de visualizar a autocomposição, qual seja, “a verificação pelo próprio conflitante de que não possui razão, no todo ou em parte, com consequente adoção de providências em prol do consenso para com o outro”. Para eles, essa

diferenciação seria relevante “para casos em que o bem jurídico em disputa não é renunciável”, nos quais apenas seria possível haver a autocomposição no segundo sentido.

A prática da autocomposição foi trazida na pesquisa de Mauro Cappelletti e Bryant Garth como uma das soluções da 3<sup>a</sup> onda renovatória do acesso à justiça, assunto que será propriamente analisado a seguir.

## **2.2 A TEORIA DE ACESSO À JUSTIÇA POR CAPPELLETTI E GARTH**

Mauro Cappelletti e Bryant Garth desenvolveram um estudo em que foram analisados os obstáculos existentes no judiciário para que fosse garantido, de fato, o acesso à justiça. Tal expressão foi utilizada considerando o aspecto de um sistema em que as pessoas podem socorrer-se ao poder judiciário para a solução de seus litígios, o que precisa ser efetivamente acessível a todos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 4).

A preocupação surgiu uma vez que no sistema de não-intervenção estatal havia um modelo de acesso meramente formal, consistente de um Estado passivo, em nada focando nos reais problemas da sociedade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9 - 10).

Inicialmente, foram elencados os obstáculos ao efetivo acesso à justiça e, em seguida, quais seriam as formas mais efetivas de superá-los, sempre tendo em mente o acesso à justiça.

### **2.2.1 Os obstáculos ao efetivo acesso à justiça**

Os autores buscaram identificar os obstáculos que podem e devem ser superados para se alcançar o efetivo acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15). Eles foram classificados em três grupos: custas judiciais, possibilidades das partes e problemas especiais dos interesses difusos.

No que tange às custas judiciais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15 - 21), o problema se encontra em diversos aspectos. Quando se fala de custas judiciais propriamente ditas e de honorários advocatícios, sejam os contratuais ou os de sucumbência, tem-se que o seus altos valores dificultam o acesso à justiça para

as pessoas que não têm condições de arcá-los sem colocar em risco a sua própria subsistência.

Ainda, os autores destacam duas situações que agravam o impacto das custas judiciais como um obstáculo, são elas as pequenas causas e o tempo de duração de um processo judicial. Nas pequenas causas, eles observaram que, por diversas vezes, o valor necessário para dar início à causa era igual ou até mesmo superior ao pleiteado dentro da própria ação. Com isso, havia uma espécie de desincentivo ao acesso à justiça para tutelar a violação de um direito quando ele representasse um retorno financeiro de pequeno porte para o autor, visto que ele acabaria apenas pagando, sem receber qualquer benefício em troca (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19 - 21).

Com relação à ação do tempo na piora do obstáculo das custas judiciais, é cediço que um processo judicial requer um tempo mais prolongado do que o desejado<sup>1</sup>. Isso faz com que os custos aumentem, a partir da necessidade de manutenção das custas inerentes a um litígio em curso no judiciário, o que, por sua vez, acaba por pressionar os mais fracos, economicamente falando, a abandonar a ação ou a aceitar acordos por valores muito inferiores ao que seria de seu direito.

Um outro obstáculo apontado pelos autores é o da possibilidade das partes (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 21 - 26), que se trata da “noção de que algumas espécies de litigantes gozam de uma gama de vantagens estratégicas” (GALANTER *apud* CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 21), o que gera uma situação de hipossuficiência para os litigantes com menos vantagens.

Os autores indicaram as três principais vantagens e desvantagens encontradas na maioria dos sistemas jurídicos analisados, sendo elas: recursos financeiros, aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa e os litigantes “eventuais” em comparação com os litigantes “habituais” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 21 - 26).

---

<sup>1</sup> Com efeito, no relatório publicado pelo CNJ no ano de 2020, constatou-se que o Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com 77 (setenta e sete) milhões de processos em tramitação, sendo que 55,8% (cinquenta e cinco inteiros e oito centésimos por cento) desses processos referem-se à fase de execução. Demonstrou-se que mais da metade dos processos de execução é composta por execuções fiscais, as quais representam o percentual de 70% (setenta por cento) desse estoque e 39% (trinta e nove por cento) do estoque total de processos pendentes de julgamento. Nada obstante, em recente estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e pela empresa Ernst & Young (EY), reportou-se que o tempo médio total de tramitação de um processo no contencioso tributário federal, considerando o processo administrativo e judicial, na primeira e segunda instâncias e nos tribunais superiores, corresponde ao período médio de 18 (dezoito) anos e 11 (onze) meses. (OLIVEIRA DA SILVA, 2021, p. 13).

A primeira situação surge porque os litigantes que possuem mais recursos financeiros poderão suportar por mais tempo as custas e a demora do judiciário em proferir o julgamento, além de terem a possibilidade de despender um valor maior para comprovar e apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente. Assim, um litigante com menor poder econômico estará em clara desvantagem quando confrontado em um processo judicial com uma parte que possua mais recursos, diminuindo a questão da efetividade do acesso à justiça.

Quanto à aptidão para reconhecer e pleitear por um direito ou realizar a sua defesa, tem-se que as “vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e status social” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 22) geram um abismo entre as partes, principalmente com relação à falta de conhecimento e à disposição psicológica para permanecer em uma disputa judicial. Os autores destacam que “procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam [...], figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 24).

A última situação elencada dentro do grupo das possibilidades das partes é a diferença entre os litigantes “eventuais” e os “habituals”. Esse é um conceito criado por Marc Galanter (apud CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 25) e se baseia na frequência de encontros com o sistema judicial. As vantagens dos considerados litigantes “habituals” são inúmeras, pois possuem maior experiência, melhor planejamento do litígio, oportunidade de desenvolver relacionamentos informais com os julgadores, entre outras.

Por fim, há o obstáculo dos problemas especiais dos interesses difusos. Os autores apontam que, “embora as pessoas na coletividade tenham razões bastantes para reivindicar um interesse difuso, as barreiras à sua organização podem, ainda assim, evitar que esse interesse seja unificado e expresso” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 27).

Os autores encerram a análise dos obstáculos ressaltando que há um fator complicador nessa questão, qual seja, o de que a solução deles deve ser pensada como um todo, uma vez que eles estão inter-relacionados. Caso não seja assim, surge o risco de acentuar uma barreira enquanto se pretende solucionar apenas uma outra.

## 2.2.2 As ondas de soluções para os obstáculos e o “enfoque de acesso à justiça”

Cappelletti e Garth (1988, p. 31 - 73) passam, então, a evidenciar as chamadas ondas do movimento de acesso à justiça, com início em 1965 e uma sequência relativamente cronológica.

A primeira onda se trata da assistência judiciária, em que foram propostas soluções visando amenizar o impacto das custas judiciais no acesso à justiça. Dentro dessa logística, foram apontados o “munus honorificum”, como ficou conhecida a advocacia “pro bono” ou voluntária, o sistema “judicare”, em que advogados particulares são pagos pelo Estado ao invés da parte contratante dos serviços, e o advogado remunerado pelos cofres público, que se diferencia do caso anterior por não serem advogados particulares, mas sim públicos, o que veio a ser conhecido como Defensoria Pública.

A segunda onda trouxe respostas para o obstáculo dos interesses difusos por meio do foco em sua representação. Assim, foram discutidas a questão da ampliação da legitimidade ativa, da reinterpretação das noções de citação, direito de ser ouvido e coisa julgada, e da criação do Ministério Público e de agências regulamentadoras em uma tentativa de “conduzir à reivindicação eficiente dos interesses difusos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 73).

Por fim, a terceira onda ficou conhecida como o “enfoque de acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31) e cuidou de abranger as ondas anteriores além de trazer uma nova e mais ampla concepção das soluções. Seu cerne diz respeito ao conjunto de mecanismos e procedimentos necessários para melhorar o acesso. Ademais, foi um momento de crescente reconhecimento de que os novos direitos precisavam que houvesse uma modificação no próprio processo civil para que pudessem ser efetivos aos tutelados.

Dentre as tendências no uso do enfoque do acesso à justiça destacadas pelos autores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 75 - 159), este trabalho tratará apenas da que possui relação direta com a pesquisa aqui desenvolvida, qual seja, a dos métodos “alternativos” para decidir causas judiciais. Por oportuno, a fim de complementar a exposição da teoria analisada, menciona-se que as demais tendências buscaram trazer a renovação dos procedimentos judiciais, a criação de

juízos e procedimentos especializados para pequenas causas ou por matéria, a modificação dos métodos usados para a prestação de serviços jurídicos e a tentativa de simplificar o direito no que coubesse.

Retornando o foco, faz-se necessário destacar os “métodos alternativos para decidir causas judiciais” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 81 - 90) foram identificados, àquele tempo, como o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos, das quais serão analisadas a conciliação e os incentivos econômicos.

No campo da conciliação, os autores observaram que o acordo realizado pelas partes tende a ser melhor aceito do que uma decisão unilateral do juiz, por haver um envolvimento direto daquelas na pacificação do conflito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 83 - 84). A conciliação se presta, muitas vezes, a “restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 87), mas não tendo o seu campo de atuação reduzido apenas a relações de longo prazo. Ademais, os autores destacam que é importante sempre atentar para que os resultados da conciliação sejam, de fato, benéficos para as partes, ao invés de se tornar apenas uma ferramenta de solução para problemas do judiciário.

Já no que se relaciona aos incentivos econômicos, sua função se dá a partir do reconhecimento da grande influência que os fatores econômicos possuem no efetivo acesso à justiça. Em alguns sistemas de justiça, foram criados incentivos com vistas a beneficiar as partes que realizassem conciliação extrajudicial, por exemplo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 88).

Ambos os métodos têm como suas principais vantagens o fato de que eles auxiliam a minimizar os impactos trazidos pelo tempo que se leva para ter uma solução dos litígios e pelos altos custos que precisam ser arcados durante todo o processo. Com isso, é possível superar a latente sobrecarga e o alto congestionamento do judiciário.

## **2.3 DA ASCENSÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Apesar da teoria desenvolvida por Cappelletti e Garth ser voltada aos processos judiciais, esse trabalho pretende realizar uma análise sobre uma questão

que se encaixa mais no âmbito administrativo, uma vez que é ali que se encontram os editais de transação tributária federal.

Dessa forma, é imprescindível destacar como o enfoque do acesso à justiça teve sua ascensão no ordenamento jurídico brasileiro de modo a alcançar o atual estágio em que é possível transacionar administrativamente na esfera do direito tributário de competência federal.

### **2.3.1 A Resolução nº 125/2010 do CNJ**

O cenário do sistema de justiça brasileiro não está muito distante dos obstáculos relatados por Cappelletti e Garth. De acordo com o relatório Justiça em Números 2021 (CNJ, 2021, p. 176) “os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%”.

Ainda, afunilando para o âmbito federal, tem-se que a Justiça Federal concentra 17% dessas execuções fiscais, o que representa “46% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução)” e é a maior taxa de congestionamento de execução fiscal, com 93% (CNJ, 2021, p. 176).

Tal situação ocorre de maneira similar há anos (CNJ, 2021, p. 181), o que demonstrou a necessidade de modificar o sistema, a fim de que se pudesse alcançar resultados mais efetivos para a prestação jurisdicional.

Nesse contexto, foi criada a Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça, de autoria de Kazuo Watanabe e que “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”. Diz-se, agora, adequado, pois há a noção de que para todo litígio há uma forma mais adequada de solução.

Aqui, é possível observar a aprimoração da teoria de Cappelletti e Garth para dar abertura à Justiça Multiportas, termo que ganhou mais força no Brasil. Sua base foi dada pelo modelo “Multi-door Courthouse”, criado pelo professor Frank Sander, em 1976, e é um conceito que busca representar as mais diversas possibilidades de se alcançar o efetivo acesso à justiça, o que nem sempre ocorreria

durante o processo, mas também de forma pré-processual (SALES; ALMEIDA DE SOUSA, 2018, p. 207).

Por meio da Resolução nº 125, o Conselho Nacional de Justiça tornou-se competente para “organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação”, conforme menciona seu artigo 4º.

### **2.3.2 O Código de Processo Civil de 2015**

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) é considerado como um importante marco legal para a luta pelo acesso efetivo à justiça por meio do sistema multiportas no Brasil. Isso porque ele trouxe, em diversos artigos, a normatização de outros métodos adequados à solução de conflitos, sem se resumir apenas ao judiciário.

O CPC/15 foi responsável por demonstrar a mudança de uma cultura de judicialização de litígios e supervalorização dos julgamentos para uma que se preocupa com o consenso e a “democratização do próprio papel do Poder Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido” (CUNHA; LESSA *apud* TARTUCE, 2018).

De acordo com a professora Fernanda Tartuce, “no Novo CPC a mediação é mencionada em 39 dispositivos, a conciliação aparece em 37, a autocomposição é referida em 20 e a solução consensual consta em 7, o que totaliza 103 previsões” (2016, p. 1).

Dentre tantas disposições legais, destaca-se o § 3º do art. 3º que traz a essência da justiça multiportas ao definir que juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público deverão estimular a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, inclusive no curso do processo judicial, como uma forma de difundir o conhecimento sobre esses demais métodos a partir do Judiciário, que é o mais procurado dentre eles (TARTUCE, 2018).

Igualmente, ressaltam-se o § 2º do art. 3º, que trata do dever do Estado de, sempre que possível, promover a solução consensual dos conflitos, o art. 6º, que trata do princípio da cooperação entre as partes, e, por fim, o art. 4º, que dispõe

sobre o direito à razoável duração do processo (GONÇALVES SILVA; PESSOA, 2021, p. 177).

Ainda, no art. 174 do CPC/15, inserido na seção específica que trata dos conciliadores e mediadores judiciais, é apresentada a possibilidade de criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Mesmo que o CPC/2015 tenha sido promulgado primeiro, a sua “vacatio legis” fez com que só entrasse em vigor após a Lei de Mediação, tornando esta uma importante marca no que tange à aplicação das normativas relacionadas com os métodos autocompositivos.

### **2.3.3 A Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015)**

Após vários anos de tentativa, finalmente foi organizada e publicada uma lei com vistas a estabelecer as normas jurídicas sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, mais conhecida como a Lei de Mediação (TARTUCE, 2018).

Ela traz uma divisão em três capítulos. No Capítulo I, apresenta as disposições gerais, os princípios, dispõe sobre os mediadores, judiciais ou extrajudiciais, sobre o procedimento da mediação judicial e o da extrajudicial, além de uma seção específica para tratar da confidencialidade e suas exceções.

O Capítulo II contempla a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, parte que tem grande relevância para essa pesquisa e será melhor abordada adiante. Por fim, tem-se o Capítulo III, que versa sobre as disposições finais e traz alterações de artigos de outros textos normativos.

Voltando-se à parte da Lei que trata especificamente sobre os conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, percebe-se que o art. 32 traz uma redação similar ao art. 174 do CPC/15, oportunizando a cada ente federativo a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, bem como sua regulamentação

quanto aos seus modos de composição e de funcionamento (GONÇALVES SILVA; PESSOA, 2021, p. 177).

No entanto, a problemática mais pertinente a esta pesquisa surge com o art. 35, que trouxe a possibilidade aqui estudada, qual seja a de transacionar por meio de adesão, quando houver (I) autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores, ou, ainda, (II) parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

É válido mencionar que a Lei deixa claro que os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria, mas também estabelece uma série de disposições gerais para este caso específico.

O artigo supramencionado traz o fundamento legal direto para os editais de transação que serão analisados em momento oportuno neste trabalho com vistas a demonstrar se, de fato, uma transação poderia ocorrer por meio de um edital de adesão.

Encaminhando-se para a próxima questão que deve ser apreciada, a Lei de Mediação elencou, conforme já mencionado, os princípios em que está pautado este método de autocomposição. Ocorre que, no caso da Administração Pública, alguns deles precisam ser ressignificados, em observância aos princípios próprios da atuação da Administração, situação que merece ser discutida em tópico próprio.

### **2.3.4 Os princípios da mediação em comparação aos da Administração Pública**

Primeiramente, cumpre destacar que o art. 2º da Lei de Mediação elenca como princípios da mediação a imparcialidade do mediador, a isonomia entre as partes, a oralidade, a informalidade, a autonomia da vontade das partes, a busca do consenso, a confidencialidade e a boa-fé.

Dentre os princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988 para serem observados na atuação da Administração Pública, tem-se que os que poderiam apresentar maiores impasses para a aplicação da autocomposição em que ela estiver envolvida seriam os princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da publicidade.

No que tange ao princípio legalidade, expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal, sua compreensão pode ser feita no sentido de que a atuação da Administração Pública deve se dar de modo que esteja sempre vinculada à lei, sendo entendido como ilícito qualquer ato praticado fora do que está determinado pela legislação pertinente (LASO *apud* MEDEIROS, 2020, p. 6).

Decorrente desse princípio, surge o da indisponibilidade do interesse público, que supostamente geraria, assim como o princípio da legalidade, obstáculos à observância dos princípios da informalidade, da autonomia da vontade das partes e da busca do consenso, que regem a mediação, sob o argumento de que seria impossível a Administração Pública participar de uma autocomposição, já que cuida de direitos indisponíveis que não são seus, ou até mesmo de que não poderia ser considerada uma mediação de fato, uma vez que não teria autonomia própria por estar estritamente ligada à lei.

Por oportuno, faz-se cabível trazer, de forma breve, a discussão doutrinária sobre o que é considerado interesse público e como se daria a indisponibilidade para essas correntes.<sup>2</sup>

Há, para alguns doutrinadores, uma subdivisão do interesse público em primário e secundário. Os primários são aqueles considerados como interesses públicos propriamente ditos, enquanto que os secundários são tidos como os interesses privados do Estado (BANDEIRA DE MELLO *apud* MEDEIROS, 2020, p. 7). Nessa concepção, seriam indisponíveis os interesses públicos primários, ao passo em que os secundários poderiam ser objeto de autocomposição do Estado.

É válido mencionar que o art. 3º da Lei de Mediação define como o objeto da mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação. Já o Código Civil, em seus artigos 99 e 101, apresenta a consideração de que seria “direito patrimonial disponível da Administração os bens dominicais, suscetíveis à valoração econômica e que possam ser livremente negociados por seus titulares” (GONÇALVES SILVA; PESSOA, 2021, p. 177 - 178).

Por outro lado, há uma corrente, aqui representada pela professora Dra. Janaína Soares Noleto Castelo Branco (2020, p. 43), que trata o interesse público

---

<sup>2</sup> Esse trabalho não pretende trazer todas as correntes acerca da indisponibilidade pública, mas apenas as duas principais, como forma de ilustrar o debate. A primeira delas é encabeçada pela pesquisa de Bandeira de Mello, citado por Luciana Carvalho Dias de Medeiros no artigo científico “Autocomposição em Processos Tributários”. Já a segunda corrente, é representada, aqui, pela professora Dra. Janaína Soares Noleto Castelo Branco, que tratou sobre o assunto em um dos capítulos de seu livro “Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos”.

com um olhar mais abrangente, de modo tal que considera como não suportável a classificação do interesse público entre primário e secundário, “porque não há legitimidade na busca pelo Estado de interesses próprios”.

Para Castelo Branco (2020, p. 43 - 44), “a constitucionalização do direito” teve como “efeito o reconhecimento do dever de cumprimento pelo Estado de todos os direitos e garantias constitucionalmente previstos”, assim, “um tal dever do Estado de tutela de direitos individuais é de interesse público, porque assim prescreveu o constituinte” (CASTELO BRANCO, 2020, p. 43). Essa corrente defende que basta que o interesse do ente público seja legítimo para que seja considerado como interesse público, sem haver a necessidade de separação<sup>3</sup>.

Nesse contexto, a Administração Pública teria por objetivo a satisfação do interesse da sociedade, pautada na boa-fé para se relacionar com o administrativo de forma a ter um comportamento mais cooperativo (CASTELO BRANCO, 2020, p. 46), o que abriria as portas para os métodos de autocomposição.

Como pode ser visto, ambas as correntes trazem soluções para essa suposta barreira gerada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Há, ainda, a questão da aparente antinomia entre o princípio da publicidade, trazido pelos artigos 37, caput e § 3º, II; 5º, XXXIII e 216, § 2º, todos da Constituição Federal de 1988, e o princípio da confidencialidade, apresentado nos artigos 2º, 30 e 31 da Lei de Mediação e com fundamento no art. 5º, X da Constituição Federal de 1988. Diz-se antinomia porque, ao mesmo tempo em que há o dever de publicização dos atos da Administração Pública para oportunizar a fiscalização pelos administrados, há, também, o direito do particular de não ter violada a sua privacidade (HECK; BOMBINO, 2018, p. 133 - 134).

Para Ravi Peixoto, que segue a corrente majoritária nessa temática, a prevalência será do princípio da publicidade, mesmo que isso gere um afastamento de alguns particulares da realização de acordos com a Administração Pública (*apud*

<sup>3</sup> “O interesse público é também fundamento da cooperação estatal. É do interesse do Estado democrático a efetivação de direitos mediante atuação estatal em que haja ampla participação dos interessados. A supremacia do interesse público é comumente utilizada como fundamento do sacrifício de interesses particulares e de não colaboração estatal ativa na resolução de conflitos. Todavia, não é possível extrair da Constituição qualquer norma nesse sentido, tendo em vista que há naquela carta a previsão exaustiva de direitos individuais, sendo excepcionais suas restrições para prevalência do interesse da coletividade. Ademais, não se pode considerar norma principiológica, por natureza ponderável, algo que prescreve a prevalência *a priori* de um interesse sobre outro.” (CASTELO BRANCO, 2020, p. 203 - 204).

HECK; BOMBINO, 2018, p. 137). As únicas exceções a essa prevalência seriam os casos previstos na Lei nº 12.527/2011 e no Decreto nº 7.724/2012 em que deve ser mantido o sigilo (MOESSA DE SOUZA; RICHE *apud* HECK; BOMBINO, 2018, p. 137 - 138).

Essa é uma questão muito debatida pela doutrina, mas que ainda não gera impedimentos totais à participação da Administração Pública em processos de autocomposição.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

No presente capítulo, foram abordadas as questões mais teóricas da autocomposição, com objetivo de fornecer o contexto histórico e jurídico na qual se encontra a transação tributária federal. Foi visto como surgiu a necessidade de uma modificação dos sistemas jurídicos para possibilitar o acesso efetivo à justiça e como a autocomposição foi pensada enquanto método de efetividade, auxiliando a ultrapassar os mais diversos obstáculos.

Igualmente, foi possível observar como a autocomposição adentrou ao sistema jurídico brasileiro, servindo como uma fortalecedora da relação de cooperação entre a Administração Pública e o administrado, apesar de algumas incompatibilidades principiológicas que precisaram ser superadas para permitir a adequação da Administração como parte de um processo de autocomposição.

Finalizado o estudo da parte geral, estando evidente a possibilidade legal de ocorrer a autocomposição pela Administração Pública, no capítulo seguinte, passar-se-á a uma análise com teor mais focado especificamente na transação tributária federal realizada por meio de editais, para que seja esclarecido o seu modo de funcionamento.

### **3 ANÁLISE DAS TRANSAÇÕES TRIBUTÁRIAS FEDERAIS POR ADESÃO**

No direito tributário, a transação é trazida como uma possibilidade pelo art. 171 do Código Tributário Nacional, de 1966, em que está disposto que “a lei poderá facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em terminação de litígio e consequentemente extinção de crédito tributário”. Ainda, o parágrafo único desse mesmo artigo estipula que “a lei indicará autoridade competente para autorizar a transação em cada caso”.

Com isso, a transação em matéria tributária precisa ser regulamentada por lei, o que deve ser feito por cada um dos entes políticos referente a seus próprios créditos tributários. Apenas no ano de 2020, mais de 50 anos depois, foi promulgada tal lei na esfera federal, a Lei nº 13.988/2020, que será analisada a seguir.

#### **3.1 LEI Nº 13.988/2020: A LEI DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL**

A Lei nº 13.988/2020 foi publicada no dia 14 de abril de 2020, dispondo sobre a transação em âmbito federal, ou seja, entre a União, suas autarquias e fundações públicas e os contribuintes devedores ou as partes adversas. A transação legislada tem por objetivo solucionar litígios relativos a cobranças de créditos da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não tributária.

Para os fins deste trabalho, serão considerados apenas os dispositivos que tratam sobre a transação de créditos de natureza tributária. Os créditos de natureza tributária que poderão ser transacionados são aqueles “não judicializados sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia” e “[os] tributos da União, cujas inscrição, cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional”.

Primeiramente, é válido ressaltar que os primeiros três parágrafos do artigo primeiro já trazem os princípios que irão reger a transação, sendo eles os princípios do interesse público, da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos, da eficiência, da publicidade e da transparência.

Conforme já tratado no capítulo anterior, para que a Administração Pública possa participar de um processo autocompositivo, faz-se necessária a adaptação de alguns princípios, como é a evidente situação da publicidade, para a qual o próprio texto da lei dispõe que será aplicada sendo “resguardadas as informações protegidas por sigilo”.

Há duas modalidades de transação que são regidas e possibilitadas pela lei, a proposta individual ou a adesão. A proposta individual poderá ser feita para os “créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que sejam competência da Procuradoria-Geral da União”. Já a modalidade da adesão poderá ser realizada para, além dos mesmos créditos para os quais também pode haver proposta individual, aqueles que estão em contencioso judicial ou administrativo tributário, ou, ainda, no contencioso tributário de pequeno valor.

A Lei de Transação é explícita ao pontuar que, na modalidade por adesão, o contribuinte deverá aceitar todos os termos e condições fixados pelo edital, de modo que o descumprimento de qualquer uma das cláusulas do edital ou dos dispositivos da Lei implicará na sua rescisão. A respeito dos compromissos, trazidos pela Lei, que deverão ser aderidos pelo devedor, tem-se a renúncia de qualquer alegação de direitos, sejam elas atuais ou futuras, ou de recursos que tenham por objeto o crédito a que se pretende a transação.

Tal situação é passível de gerar diversos prejuízos para o contribuinte, que, por diversas vezes, não possui conhecimento aprofundado e específico sobre a legislação pertinente às matérias de competência do direito tributário. Considerando os princípios constitucionais da ampla defesa e do acesso à justiça, é inegável que requerer e obrigar o contribuinte, hipossuficiente perante à Administração Pública, a renunciar seus direitos para que possa aderir a um edital de transação, quando tantas vezes o Fisco realiza a cobrança de tributos indevidos, é um contexto que pode levar a um cerceamento de defesa do contribuinte<sup>4</sup>.

Ademais, a Lei traz capítulos específicos para tratar sobre a transação por edital no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e no contencioso tributário de pequeno valor, apresentando as regras gerais para aplicação de cada caso, mas sendo ambas passíveis de regulamentação por ato do

---

<sup>4</sup> Quando se considera uma situação de adesão sem prévia consulta com um profissional qualificado que possa indicar se o crédito cobrado seria ou não devido, de fato.

Ministro de Estado da Economia. A propósito, tal regulamentação foi realizada por meio da Portaria nº 247, de 16 de junho de 2020, do Ministério da Economia que disciplinou sobre os critérios e os procedimentos para a elaboração de proposta e de celebração de transação por adesão nessas modalidades.

É considerada como controvérsia jurídica relevante e disseminada aquela que trate de questões tributárias que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, questão essa que deverá ser especificada pelo edital em questão. A Lei determina que o limite para as concessões e reduções oferecidas pelo edital serão de 50% do crédito e com prazo máximo de quitação de 48 meses e a transação poderá ser celebrada se constatada a existência, na data de publicação do edital, 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.

Já no que tange à transação por adesão no contencioso de pequeno valor, a primeira definição que deve ser salientada é a do que se é considerado como pequeno valor, que seria aquele cujo lançamento fiscal ou controvérsia não supere 60 (sessenta) salários mínimos. Essa modalidade de transação poderá ser realizada no âmbito administrativo, quando houver pendente impugnação, recurso ou reclamação, ou no judicial, em sede de cobrança da dívida ativa da União. Ela poderá contemplar a concessão de descontos, observado o limite máximo de 50% do valor total do crédito, o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais no prazo máximo de quitação de 60 meses, e o oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições.

É válido ressaltar que a transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica poderá ser proposta pelo Ministério da Economia, com base em manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. E, no caso da transação no contencioso de pequeno valor, a celebração será feita pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, no âmbito administrativo, ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nas demais situações.

Por tudo que foi explanado, percebe-se que o que se propõe pela Lei nº 13.988/2020 é uma transação, ou seja, uma autocomposição em que uma das partes deverá apenas aderir ao que determina a outra, sem que possa haver

qualquer tipo de negociação, com termos completamente fixos e imutáveis. A partir de tal constatação, surge o problema dessa pesquisa: poderia ser, de fato, considerada como uma autocomposição a modalidade de transação tributária federal por adesão a editais?

Assim, faz-se necessário esmiuçar os editais em seus principais pontos, para que seja possível compreender melhor sobre como estão sendo desenvolvidos os editais de transação federal a partir dos termos gerais definidos pela Lei analisada, bem como para entender as propostas que estão sendo oferecidas pela Administração Pública.

### **3.2 EDITAIS DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO PROPOSTOS PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL PARA CONTENCIOSOS DE PEQUENO VALOR**

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil propôs, até o momento, os editais de transação por adesão nº 1, de 28 de agosto de 2020, e nº 1, de 24 de junho de 2021, para os casos de contencioso administrativo tributário de pequeno valor, sendo destinados a pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte. Os editais trouxeram o objeto da transação, como deve ser feito o requerimento de adesão, as obrigações do aderente, as vedações, as condições de pagamento, as hipóteses de rescisão da transação e as disposições finais.

Quanto ao objeto da transação, este foram os débitos de pequeno valor em contencioso administrativo tributário, sendo considerados de pequeno valor, como já mencionado anteriormente, aqueles correspondentes a até 60 salários mínimos. No entanto, os editais trouxeram uma especificação que não havia na Lei nº 13.988/2020, que é a de que devem ser incluídos, nesse valor, o principal e a multa de ofício, o que restringe os débitos que poderão ser transacionados nessa modalidade.

Esses débitos devem se referir a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e que tiverem o vencimento da multa de ofício até o dia 31 de dezembro de 2019, para o edital de 2020, ou até a data da publicação do edital, para o de 2021. Ainda, os editais esclarecem que a transação será realizada na pendência de impugnação, de recurso ou de reclamação administrativa.

Foram estabelecidas sete condições para a adesão, todas elas destinadas ao contribuinte. Dentre elas, merece destaque as que trazem que a adesão implica em desistência de impugnações ou de recursos administrativos e em renúncia às alegações de direito que fundamentam tais impugnações e recursos, bem como que o aderente deverá confessar, de maneira irrevogável e irretratável ser devedor dos débitos incluídos na transação. Conforme já destacado no tópico anterior, essa exigência pode gerar diversos problemas ao contribuinte que aderir ao edital sem ter o conhecimento suficiente para entender todos os seus direitos.

Os editais trazem como obrigações do contribuinte pontos que já foram determinados pela própria Lei, mas, além desses, acrescenta que o devedor deverá requerer a homologação judicial do acordo de transação quando o montante de débitos incluídos for superior a 30 salários mínimos. Há, ainda, um capítulo específico para as vedações, em que são elencadas seis no total e tratando, em síntese, sobre tipos de débitos que não poderão ser transacionados ou situações específicas para os que forem aprovados.

Em seguida, são elencadas as condições de pagamento, de modo a trazer quatro propostas - chamadas pelos editais de modalidades - envolvendo o pagamento de entrada, o desconto sobre a dívida, o número de parcelas tanto da entrada, quanto do restante do valor, e a data de vencimentos de cada uma delas. Ainda, há a definição do valor mínimo das parcelas para a pessoa natural (R\$ 100,00) e para a microempresa ou a empresa de pequeno porte (R\$ 500,00), bem como a definição da correção das parcelas pela taxa referencial da Selic.

Por fim, os editais trazem as hipóteses que levam à rescisão da transação, sendo sete apenas em cada edital, além das enumeradas pelo art. 18 da Portaria nº 247, de 16 de junho de 2020, do Ministério da Economia. Ou seja, o contribuinte deve atentar para dezoito possibilidades de rescisão da transação realizada, além de cumprir com todas as exigências, sem que a Administração Pública faça qualquer outra concessão prática além do desconto concedido.

### **3.3 EDITAL DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO DE RELEVANTE E DISSEMINADA CONTROVÉRSIA JURÍDICA**

Apenas um edital de transação em contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica foi divulgado até o momento. Trata-se do edital nº 11/2021 proposto em conjunto pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

O objeto transacionado é o débito, de pessoa natural ou de pessoa jurídica, que seja oriundo de contribuições previdenciárias e de contribuições destinadas a outras entidades ou fundos incidentes sobre a participação nos lucros e resultados (PLR), por descumprimento da Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000.

Por ser de iniciativa conjunta, os débitos poderão se encontrar em contencioso administrativo ou judicial até a data de publicação do edital, contanto que a controvérsia debatida seja referente a interpretação dos requisitos legais para o pagamento de PLR a empregados sem a incidência das contribuições previdenciárias, ou, ainda, a possibilidade jurídica de pagamento de PLR a diretores não empregados sem a incidência das contribuições previdenciárias.

Da mesma forma que os editais analisados anteriormente, há a determinação de que o contribuinte deverá desistir de quaisquer impugnações ou recursos, bem como renunciar às alegações de direito pleiteadas. O edital esclarece que, para não gerar tratamento especial, diferenciado ou individual com relação ao regime de tributação, está vedada a transação envolvendo controvérsia definida por coisa julgada material.

Ainda, caso a exigibilidade do crédito esteja suspensa por decisão judicial, antes de transacionar, o contribuinte precisará desistir da ação e renunciar ao direito que a fundamenta. No que tange às condições de pagamento, o edital elenca 3 possibilidades, além de definir a taxa de correção, o valor da parcela mínima e o local em que deve ser feito o pagamento, a depender se a transação foi junto à RFB ou à PGFN.

É válido ressaltar que o edital traz a possibilidade de transação para pessoas jurídicas em situação inapta ou baixada e para pessoa natural que possua CPF com a situação “titular falecido”. No primeiro caso, o requerimento deverá ser feito em nome da empresa, por seu representante legal ou por qualquer dos sócios, tendo eles a responsabilidade pelo pagamento do débito. Já no segundo, a adesão é requerida pelos sucessores ou representantes em nome do falecido.

Essas possibilidades são pontos bastante positivos quando considerado o aspecto de serem oportunizadas mais transações para situações complexas que, por muitas vezes, não seriam solucionadas ou que demorariam anos até que gerassem algum resultado, no sentido de uma execução fiscal bem sucedida. Tanto para o contribuinte, quanto para o Fisco há diversas vantagens em acrescer tais hipóteses ao edital.

O edital traz nove obrigações para o contribuinte que quiser aderir ao edital, seja em qual for a modalidade. As obrigações que mais se destacam são as da sujeição ao entendimento dado pela Administração à controvérsia jurídica transacionada, em concomitância com a renúncia de alegações de direito atuais ou futuras, o que encerra qualquer possibilidade de defesa do contribuinte.

Com relação às hipóteses de rescisão, esse edital trouxe doze, além de indicar como plausíveis as enumeradas pela Portaria nº 247/2020 do Ministério da Economia. Percebe-se, de pronto, que esse edital possui mais possibilidades de rescisão da transação do que os editais estudados no tópico anterior, mas a logística de todas recaírem sobre o contribuinte continua sendo a mesma.

Caso ocorra a rescisão, o edital estabelece que haverá o afastamento dos benefícios e a cobrança do valor restante da dívida, com a execução das garantias prestadas e demais atos necessários à efetivação da cobrança. Ainda, o edital informa que, com a rescisão, o contribuinte não poderá mais transacionar, mesmo que seja outra dívida, pelo período de dois anos a contar da data de rescisão.

### **3.4 EDITAIS DE TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO PROPOSTOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional propôs, desde que foi sancionada a Lei de Transação, três editais com propostas de adesão à transação, sem considerar o edital nº 11/2021, por ter sido proposto em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil. O seu grande diferencial é que, até o momento, não houve a repetição dos objetos transacionados, o que torna ainda mais pertinente a análise de cada um deles. Porém, antes de passar para essa análise, faz-se necessário apreciar a Portaria nº 9.917/2020 da Procuradoria-Geral

da Fazenda Nacional, que regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS.

### **3.4.1 Portaria nº 9.917/2020 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**

Conforme trazido pelo artigo 1º, a Portaria nº 9.917/2020 disciplina os procedimentos, os requisitos e as condições necessárias para que seja feita a transação de dívida ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que tenha a inscrição e a administração sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Para os fins deste trabalho, serão analisados os tópicos referentes às disposições aplicáveis de forma geral a todas as modalidades de transação e àquelas que tratam da transação por adesão.

Inicialmente, a Portaria traz as disposições gerais, reforçando os princípios e os objetivos da transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS. Merece destaque, nesse ponto, a valorização dada ao contribuinte, seja com o princípio da presunção da boa-fé para suas ações ou com os objetivos que têm por intenção proporcionar meios para que o contribuinte possa superar uma situação de crise econômica, de forma a trazer benefícios pessoais e coletivos.

Um ponto trazido pela Portaria que gerou certa polêmica no meio jurídico foi o limite no valor da dívida que obriga a realização da transação apenas pela modalidade de adesão. Com essa imposição, as dívidas que forem de valor igual ou inferior a quinze milhões, para dívidas ativas da União, ou um milhão, para dívidas ativas do FGTS, não poderão ser transacionadas por meio de propostas individuais.

Houve tamanha insatisfação com esse ponto que foi impetrado mandado de segurança coletivo (SÃO PAULO, 2021), nº 5017071-40.2020.4.03.6100, com pedido de medida liminar para suspender os efeitos do artigo que traz a limitação para as dívidas da União, de forma que seja possível apresentar propostas individuais de transação para essas dívidas. Em resposta, foi concedida a medida liminar e fundamentada nos seguintes termos:

Uma vez que a Lei nº 13.988/2020, que dispõe sobre a referida transação, em seu artigo 10, não impõe limites de valores para concessão do benefício fiscal, nem delega à Administração Tributária a atribuição de impor limites de valores de débitos possíveis de transação (exceto transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor – artigo 23, I), não há como uma portaria ou instrução normativa inovar onde a lei ordinária não o fez. Assim,

não pode impor condição limitadora ao benefício fiscal no tocante ao valor do débito tributário para adesão à respectiva transação, sob pena de violação ao princípio da reserva legal em matéria tributária.

Ademais, são elencadas dez obrigações para o contribuinte que quiser transacionar com a PGFN. Algumas delas já haviam sido trazidas pela Lei de Transação, já outras foram inovações da Portaria, como é o caso da obrigação de regularizar, em até noventa dias, os débitos que vierem a ser inscritos em dívida ativa ou que se tornarem exigíveis após a formalização do acordo de transação. No entanto, não foram só levantadas obrigações para o contribuinte, mas também há quatro obrigações para a própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

A Portaria trata das exigências e das concessões que poderão ser envolvidas nas modalidades de transação, a exclusivo critério da PGFN. Há, também, seções específicas para cuidar dos efeitos da transação e das vedações.

Nesse último ponto, faz-se menção de destaque para a vedação à adesão parcial, ou seja, apenas pode haver a transação de todas as inscrições do contribuinte, mesmo que por meio da combinação de modalidades. Excepcionalmente a essa determinação, é permitida a não inclusão de inscrições para as quais já há garantia, parcelamento, suspensão por decisão judicial, ou, ainda, quando comprovada situação econômica que impeça a liquidação da totalidade das inscrições.

Em se tratando especificamente da transação por adesão à proposta da PGFN, a Portaria apresenta os termos que devem constar no edital, as obrigações do contribuinte que aderir à proposta, a forma de realização dessa adesão e algumas condicionantes para situações singulares, como, por exemplo, a transação de débitos suspensos por decisão judicial.

Um outro benefício apresentado pela Portaria para o contribuinte é a possibilidade de utilizar créditos líquidos e certos em desfavor da União, assim considerados aqueles após descontados eventuais tributos, que forem reconhecidos em decisão judicial transitada em julgado ou, também, precatórios federais, próprios ou de terceiros, para liquidar total ou parcialmente o valor transacionado. Tal benefício poderá ser concedido em transações por adesão ou por proposta individual.

Por fim, a Portaria permite que o contribuinte apresente pedido de revisão da sua capacidade de pagamento, averiguada pela PGFN para estabelecer os

termos utilizados na transação, e das causas de impedimento alegadas. Percebe-se, assim, que a Portaria trouxe diversas inovações para casos mais específicos à atuação da PGFN, sendo necessária a sua observância quando realizada uma transação com este Órgão.

### **3.4.2 Edital de transação no contencioso tributário de pequeno valor**

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional trouxe um edital (nº 16/2020) para tratar de dívidas ativas de pequeno valor muito parecido com os editais da Receita Federal. Os sujeitos passivos foram pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte, com valor da dívida igual ou abaixo de 60 salários mínimos, quando considerados, isoladamente, as inscrições de contribuições sociais, as do simples nacional e as demais de natureza tributária.

O edital abrangeu os débitos inscritos há mais de um ano que não tivessem anotação de suspensão de exigibilidade ou garantia ou com a exigibilidade suspensa por parcelamento, liminar ou tutela antecipada em qualquer ação judicial que não seja Mandado de Segurança. As modalidades de propostas oferecidas são três, com a parcela mínima sendo de R\$ 100,00 em quaisquer dos casos, sem a diferenciação de pessoa natural e pessoa física.

Caso haja algum parcelamento em trâmite ou suspensão por decisão judicial, há a possibilidade de requerer a desistência do parcelamento ou da ação, de forma irrevogável e irretratável, com a renúncia do direito perquirido, de forma prévia à adesão. Para as inscrições com garantia, esta só poderá ser levantada após a liquidação integral da dívida e se não houverem outros débitos inscritos na dívida ativa da União.

O contribuinte possui oito obrigações ao realizar a adesão, sendo de destaque a regularização de demais débitos existentes ou que venham a existir, no prazo de 90 dias. Ainda, são elencadas dez hipóteses de rescisão, que podem ser sanadas pelo contribuinte, após sua notificação. Caso ocorra, de fato, a rescisão, isso implicará no afastamento dos benefícios e no retorno da cobrança da dívida por todos os meios cabíveis.

### 3.4.3 Edital de transação na cobrança da dívida ativa do FGTS

O edital nº 3, de 24 de agosto de 2021, trouxe as propostas da PGFN para transação por adesão na cobrança da dívida ativa referente ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Estão nesse grupo, inclusive, as que houverem sido objeto de parcelamentos anteriormente rescindidos, as que estiverem em discussão judicial ou em fase de execução fiscal ajuizada, desde que tenham valor consolidado inferior a um milhão de reais.

No quesito dos débitos elegíveis, o edital elenca um total de sete hipóteses de débitos inscritos em dívida ativa do FGTS que estão abrangidos pela transação proposta. Nas modalidades de adesão, foram utilizados critérios subjetivos, ou seja, considerando as qualidades da pessoa aderente, seja natural ou jurídica, ainda com suas especificidades. Em comparação aos demais editais, esse foi o que trouxe a maior quantidade de opções arroladas. Em síntese, foram cinco grupos de sujeitos passivos em que foram apresentadas entre dez e catorze propostas para cada um deles. No total, foram cinquenta e duas propostas trazidas apenas neste edital.

Um outro diferencial está no valor exigido para a parcela mínima que foi de R\$ 222,78 para microempresas e empresas de pequeno porte e de R\$ 445,57 para pessoas físicas e para as demais pessoas jurídicas. Aqui, até mesmo a separação em grupos diferentes de pessoas físicas e de microempresas ou empresas de pequeno porte, já é algo incomum, uma vez que a tendência é que eles estejam em um mesmo grupo, considerado como os sujeitos mais vulneráveis.

O edital determina que, caso haja algum parcelamento em curso, ele deverá ser cancelado por desistência do contribuinte de forma prévia à adesão. São conferidas ao devedor nove obrigações, acrescidas das dispostas na Portaria nº 9.917/2020 da PGFN. Ao contribuinte é facultado, ainda, o uso de bens penhorados ou usados como garantia em execução fiscal como forma de amortizar ou liquidar o saldo devedor transacionado, possibilidade que também é inovadora dentro dos editais de transação.

O deferimento do pedido de adesão fica condicionado ao pagamento da primeira parcela ou da parcela única, quando for o caso. No que tange às possibilidades de rescisão, são trazidas cinco que, quando constatadas, poderão ser

impugnadas pelo contribuinte, que deverá seguir cumprindo todas as exigências enquanto não finalizar o julgamento. Caso, de fato, seja confirmada a rescisão, os benefícios concedidos serão afastados, haverá o seguimento da cobrança do restante do valor da dívida e, se for o caso, a Fazenda estará autorizada a requerer a convocação da recuperação judicial em falência ou dar início a uma ação de falência.

### **3.4.4 Edital de transação na cobrança da dívida ativa da União suspensas por decisão judicial há mais de dez anos**

O edital nº 2/2021 trouxe a proposta da PGFN com relação aos débitos em dívida ativa da União com a cobrança suspensa por causa de decisão judicial que tenha sido proferida há mais de dez anos. Tais débitos precisariam estar em fase de execução e ser de até quinze milhões quando considerados, isoladamente, os relativos a contribuições, em uma categoria, e os demais débitos, em outra. Para os débitos que ultrapassassem o valor do teto de quinze milhões seria necessária a apresentação de proposta individual de transação.

São trazidas, ao todo, dezesseis modalidades de transação, sendo divididas em grupos de quatro a considerar os débitos previdenciários, os não previdenciários, os previdenciários com um diferencial subjetivo e os não previdenciários com o mesmo diferencial<sup>5</sup>.

As obrigações do contribuinte que aderir são seis no total, incluindo, como nos demais editais, a renúncia a quaisquer alegações de direitos. O edital esclarece, ainda, que a adesão ao edital não libera o contribuinte de qualquer tipo de garantia já dada seja administrativamente, em execução fiscal ou qualquer outra ação judicial.

Por fim, o edital traz cinco hipóteses de rescisão da transação e indica que a consequência para isso é a exigibilidade imediata da totalidade dos débitos confessados e ainda não pagos.

---

<sup>5</sup> créditos de pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas, demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e instituições de ensino

### **3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

Conforme todo o exposto neste capítulo, foi possível efetuar uma análise do progresso da aplicação da transação no contexto do direito tributário em âmbito federal. Após mais de 50 anos da permissão do CTN para sua realização, finalmente foi elaborada a Lei nº 13.988/2020 para dispor sobre os termos gerais da transação.

Em seguida, verificou-se, por meio do estudo pormenorizado dos editais lançados tanto pela Receita Federal, quanto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que há diversas restrições, condições e causas de rescisão a serem observadas e cumpridas pelo contribuinte que desejar aderir à proposta de transação.

É inegável que se teve um grande avanço e que se trata de algo positivo para as partes envolvidas. No entanto, faz-se necessário atentar para o que precisa ser aprimorado na construção desses editais no sentido de se aproximarem de uma forma de solução consensual de conflitos e, mais ainda, se eles podem ou devem continuar a ser considerados como um método de autocomposição, o que será abordado no próximo capítulo.

## **4 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA À LUZ DA DOUTRINA BRASILEIRA**

Após ser feita a análise dos editais de transação, cabe, agora, tratar dos aspectos trazidos pela doutrina brasileira ao assunto da transação tributária. Sendo assim, serão abordados os tópicos da consensualidade na relação entre Fisco e contribuinte, os elementos constitutivos da transação, a controvérsia quanto a sua natureza jurídica, os editais de transação tributária federal enquanto métodos autocompositivos e, por fim, os possíveis caminhos para aprimorar a mencionada relação de consensualidade.

### **4.1 A CONSENSUALIDADE NA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE**

Há, no Brasil, uma forte cultura que vê a relação jurídico-tributária entre o Fisco e o contribuinte uma “relação pautada na falta de cooperação e de espírito de participação mútua, o que gera um clima de desconfiança recíproco, dominante e arcaico”. (GONÇALVES; PESSOA, 2021, p. 6).

No entanto, diversos são os trechos da Constituição Federal que respaldam tanto a colaboração estatal e a busca da consensualidade, que surgem como uma decorrência direta do princípio da busca da solução pacífica dos conflitos, quanto a participação popular na gestão da coisa pública, por ser uma imposição do Estado Democrático e do regime democrático (CASTELO BRANCO, 2020, p. 203).

Desde a década de 1990, a Administração Pública vem passando por uma reforma gerencial com o objetivo de modernizar o agir estatal e evidenciar os benefícios trazidos pela consensualidade, considerada como a forma mais eficiente de lidar com conflitos (CASTELO BRANCO, 2020, p. 203).

Tal movimentação no sentido de alcançar uma melhor aplicação da consensualidade nessa relação é perceptível. Nas palavras de Gonçalves e Pessoa (2021, p. 13):

Atualmente, a relação entre Fisco e contribuinte tem evoluído de tal maneira que é pautada em uma relação de ética condizente com o texto constitucional, em que se tem, sobretudo, um momento de colaboração entre as partes em prol do bem comum. Nesse ínterim, a chegada da transação tributária, vem como encaixe perfeito no novo modelo dinâmico de concessões mútuas, que tem como diretriz a redução de demandas judiciais e litígios, consequente à extinção de crédito tributário, imbuído em dirimir parte do grande volume de contencioso tributário.

Além disso, para Oliveira da Silva (2021, p. 12), a consensualidade denota um marco evolutivo em que há a passagem de uma “atuação administrativa autoritária e centrada no ato administrativo para um modelo no âmbito do qual admite-se a utilização de instrumentos consensuais para a solução de controvérsias”.

O autor menciona, ainda, que a concessão indistinta de parcelamentos não proporcionava o “tratamento adequado às controvérsias, incentivando, muitas vezes, o inadimplemento”, mas, com a chegada da Lei nº 13.988/2020 para regulamentar a transação tributária, o cenário foi alterado para permitir “a efetiva participação e o correto tratamento dos contribuintes, seja aqueles que não possuem capacidade de pagamento, seja aqueles que litigam em razão de uma legítima controvérsia interpretativa”. (OLIVEIRA DA SILVA, 2021, p. 12).

Para Castelo Branco, os princípios da moralidade, da boa-fé, da proteção da confiança e do interesse público são fundamentos para a cooperação estatal, este último porque “é do interesse do Estado democrático a efetivação de direitos mediante atuação estatal em que haja ampla participação dos interessados” (2020, p. 203).

## **4.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

O art. 171 do CTN aduz que “a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário”. Desse artigo, retiram-se os elementos constitutivos da transação tributária<sup>6</sup>, quais sejam, conflito já instaurado entre as partes, vontade de encerrá-lo, concessões recíprocas, legislação disciplinadora e extinção do crédito tributário pela transação, que serão destrinchados a seguir.

---

<sup>6</sup> “Tanto como no direito privado, a transação é um acordo, que se caracteriza pela ocorrência de concessões mútuas. Mas, no Direito Tributário, a transação tem duas peculiaridades. A primeira, que se impõe em virtude da natureza da relação tributária, consiste na dependência da previsão expressa. E a segunda, consiste em que ela se presta exclusivamente para terminar litígios” (BRITO MACHADO, 2001, p. 62).

#### **4.2.1 Existência de litígio entre as partes**

O primeiro elemento da transação tributária é a necessidade de já haver litígio instaurado entre as partes. Isso porque, ela tem por viés um objetivo terminativo de conflitos, e não preventivo, por meio da celebração de um acordo (PARISI, 2016, p. 113 e 127).

De acordo com Parisi, tal conflito pode se caracterizar em diversos níveis ou formas, sendo “desde os mais simples, como os oriundos de dúvidas interpretativas [...], [ou] como aquelas em que o objeto litigioso confunde-se com o mérito da discussão [...]” (2016, p. 128).

Colaço de Sousa destaca que há uma discussão no que tange ao momento em que surge esse litígio, se seria no processo judicial ou no administrativo (COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 44). Sobre esse debate, Werther Botelho Spaniol (2004, p. 239) defende que poderia ocorrer apenas durante um processo contencioso judicializado. Já para Hugo de Brito Machado (2008, p. 116), o litígio pode surgir também “no processo administrativo de verificação e cobrança de crédito público, basta que tenha sido impugnado o auto de infração pelo sujeito passivo, por exemplo”.

Essa mesma linha é apoiada por Paulo de Barros Carvalho (*apud* COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 44), fundamento pelos argumentos de que o CTN não faz rigorosas exigências quanto a observação de termos técnicos e de que “a transação na fase administrativa não vislumbra prejuízo algum ao instrumento, nem ao ordenamento jurídico”.

#### **4.2.2 Vontade das partes de encerrar o litígio**

O segundo elemento se trata da vontade das partes em encerrar o litígio por meio da transação. Conforme leciona Batista Júnior (2007, p. 304),

A transação é a solução contratual do conflito, estabelecida pelas próprias partes, devendo resultar, assim, não da vontade unilateral de apenas uma das partes de pôr fim ao conflito, mas das vontades das partes litigantes de estabelecerem, em comum acordo, uma solução para a controvérsia.

Para Parisi, a transação permite um tratamento isonômico das partes transacionantes, de modo que o contribuinte não está em “relação de

hipossuficiência perante o Fisco, como o faz a lei de execuções fiscais" (2016, p. 130). Para a autora, a vontade de transigir é essencial quando se trata da transação, visto que "é justamente a intenção concreta e a vontade manifesta das partes de celebrarem um acordo consensualmente" (PARISI, 2016, p. 130).

Ademais, há para a Administração a concessão de certa discricionariedade para firmar as cláusulas de transação, sem que haja ofensa ao princípio da legalidade, uma vez que há permissão na Lei de Transação para tal, o que é defendido por Parisi desde 2016 (PARISI, 2016, p. 130).

#### **4.2.3 Concessões recíprocas**

Esse seria, talvez, o elemento de maior importância para o estudo aqui desenvolvido. Isso porque serve, justamente, para entender se os editais analisados no tópico anterior, em que são feitas pouquíssimas concessões pela Administração e há diversas obrigações para o contribuinte, podem, de fato, ser considerados como uma forma de transação.

João Aurino de Melo Filho (*apud* OLIVEIRA DA SILVA, 2021, p. 21) expõe, de maneira clara, que,

Quanto a esse pressuposto específico, cabe ressaltar que ambas as partes devem ceder uma parcela de suas pretensões, o que não significa a submissão de uma parte à pretensão da outra, nem a renúncia a uma das pretensões, mas sim o equilíbrio das concessões quanto ao conteúdo do acordo. Portanto, dentro desse espaço de negociação propiciado pela transação, as partes têm liberdade para realizar concessões entre si acerca da controvérsia, cabendo a cada uma delas ceder sobre determinados pontos da obrigação tributária em discussão, para que possam chegar a um resultado que equilibre os interesses divergentes.

Para Herrera (2010, p. 286), as concessões mútuas devem ser entendidas como a renúncia a uma parte do direito ou como o reconhecimento do direito do outro, por ambas as partes que tiverem interesse no acordo. A grande distinção entre a transação e outros institutos jurídicos, tais quais a renúncia total ou a submissão ao direito do outro, está na "reciprocidade de vantagens e ônus (concessões) experimentadas pelas partes" (PARISI, 2016, p. 131). Conforme defende Fernandes (2014, p. 33), "se houver concessões de apenas uma das partes, o caso não será enquadrado como transação, sendo caracterizado como renúncia ou reconhecimento do direito".

Ademais, faz-se necessário ponderar sobre o nível do equilíbrio exigido nas concessões mútuas. Parisi (2016, p. 131 - 132) destaca que

[...] em determinados casos pode acontecer de as concessões maiores serem feitas pelo contribuinte ou pelo Fisco, embora deva haver um equilíbrio para que haja observância a magnos princípios como os da isonomia, moralidade da Administração Pública. [...] Há, pois, certa margem de flexibilização da intensidade de concessões mútuas. O que não pode haver, contudo, é um equilíbrio excessivo que possa conduzir a questionamentos acerca da legitimidade ou legalidade da transação.

Com isso, percebe-se que, mesmo que nos editais de propostas de transação haja mais exigências para o contribuinte, a doutrina é pacífica ao considerar que está atendido o requisito das concessões mútuas, uma vez que não há a necessidade de serem feitas em igual peso para ambas as partes, mas que apenas haja certo nível de comprometimento no sentido de encerrar o litígio de forma mais adequada à situação.

#### **4.2.4 Lei disciplinadora da transação**

O art. 171 do CTN é cristalino ao dispor quanto à exigência de que haja lei disciplinadora da transação. Parisi (2016, p. 135) destaca, também, que assim se faz necessário, visto que “as atividades da Administração Pública sempre estão vinculadas à lei e, sem ela, não poderiam dispor sobre formas alternativas de solução de conflitos ou litígios envolvendo tributação, porquanto sem o respaldo legal”. Tal requisito foi atendido com a promulgação da Lei nº 13.988/2020, já analisada anteriormente.

#### **4.2.5 Extinção do crédito tributário pela transação**

Conforme mencionado no art. 171 do CTN, a transação irá extinguir o crédito tributário. Parisi (2016, p. 133) informa, ainda, que se trata de uma “causa extintiva da obrigação tributária sem condição resolutória, ou seja, a celebração da transação com estrita observância dos termos da lei que a disciplina implica, imediatamente, a extinção do crédito tributário objeto do acordo”.

Ademais, faz-se necessário que haja o cumprimento integral do termo de transação para que haja a efetiva extinção do crédito e da obrigação fiscal (COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 45).

#### **4.3 CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Há grande divergência na doutrina quanto à natureza jurídica da transação tributária. Tal discussão possui substancial importância para o presente trabalho, visto que auxiliará ao entendimento da (in) adequação dos editais de adesão à transação enquanto método autocompositivo.

##### **4.3.1 Natureza de contrato**

A primeira corrente a ser analisada defende que a transação tributária tem a natureza jurídica de contrato, uma vez que as características que são tipicamente encontradas nas relações contratuais também são vistas em uma transação.

Maria Helena Diniz (2016, p. 36) destaca como os principais elementos reforçadores dessa linha os requisitos objetivos do contrato, a possibilidade física ou jurídica e a licitude do objeto, e a observância ao ordenamento jurídico, à moral, aos princípios da ordem pública e aos bons costumes, pois são elementos que se encontram em ambas as situações.

Batista Júnior (2007, p. 418 - 419) assim dispõe:

[...] a transação administrativo-tributária é contrato de direito público que possibilita, mediante a existência de controvérsia (efetiva ou potencial), a fixação acordada do montante do crédito tributário (transação administrativa preventiva de fixação), anteriormente ao lançamento, bem como a extinção das obrigações tributárias controversas (ou do crédito tributário [...]).

Um ponto de relevância é que a conduta da Fazenda deve estar adequada aos ditames legais, por respeito ao princípio da legalidade, e sempre baseada na transparência, sem que incorra em abuso de poder (COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 20). Ou seja, o objeto da transação tributária, assim como em um

contrato civil, deve ser lícito e conforme a lei - o que também guia a discricionariedade da Administração em realizar concessões (PARISI, 2016, p. 119).

Uma outra forte característica diz respeito ao elemento de concessões mútuas na transação que denota uma forte semelhança com a bilateralidade encontrada em relações contratuais, em que há deveres e direitos reciprocamente relacionados, mesmo que uma das partes faça mais concessões que a outra (PARISI, 2016, p. 115 - 116).

Colaço de Sousa (2019, p. 19) traz ênfase para a característica de manifestação de duas vontades para que haja a formação tanto de um contrato quanto da transação, sendo essa vontade a de pôr fim ao litígio. Pelo lado do Fisco, tem-se, em geral, o objetivo de saciar o crédito devido. Já para o contribuinte, espera-se normalizar sua situação fiscal, de forma que não sofra as restrições inerentes a possuir uma dívida fiscal, e, ainda, que possa fazê-lo por vias mais adequadas à sua realidade financeira.

Para Parisi (2016, p. 119), essa característica tem extrema importância para legitimar a corrente que defende a natureza jurídica de contrato. Isso porque a autonomia da vontade das partes sempre se expressará quando realizada uma transação, como, por exemplo, quando o contribuinte decide desistir do litígio e buscar uma solução consensual, mesmo que seja nos termos propostos pela Administração. O contribuinte possui a livre autonomia de escolher se irá abrir mão do resultado do litígio, seja por via administrativa ou judicial, e já definir (no sentido de ter o conhecimento do resultado e não ficar aguardando algo incerto) o modo pelo qual aquele conflito será solucionado.

#### **4.3.2 Natureza de ato administrativo participativo**

A segunda corrente defende que a transação possui natureza jurídica de ato administrativo participativo, por considerarem que “a transação se trata de norma individual e concreta, em relação à qual o contribuinte adere às condições impostas pela Administração [...], com certa margem de participação do contribuinte [...]” (PARISI, 2016, p. 115).

Aliomar Baleeiro (*apud* COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 21) argumenta que “o contrato cria uma obrigação e a transação modifica e extingue obrigações

preexistentes, [portanto] não poderia ter tal essência". O aspecto participativo, defendido pela corrente, se dá porque a transação é feita por meio do consenso das partes, mas como uma espécie de ato negocial, uma vez que, por ser adstrito ao princípio da legalidade, não há como os termos serem livremente estipulado, de modo que se trataria de "norma individual e concreta criada pelo Poder Público para harmonizar os interesses das partes" (COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 21).

De acordo com Dácomo (2008, p. 115), a transação se configura como ato administrativo participativo, visto que, antes que ocorra uma concretização unilateral, há certo diálogo entre o Fisco e o contribuinte, no processo de produção do ato, que possibilita a sua elaboração, sendo, então, um ato emitido pela Administração tendo por base uma espécie de "acordo" entre as partes.

O ponto é que, mesmo que o Fisco faça certas concessões para encerrar o litígio, o contribuinte acaba por aderir às condições que foram estabelecidas pela Administração Pública (PARISI, 2016, p. 117). Heleno Taveira Torres (*apud* PARISI, 2016, p. 117) assim leciona:

Para dar contornos de aplicação do mecanismo em apreço e guardando vistas ao quanto alega a doutrina estrangeira a respeito, nenhuma razão assiste àqueles que querem ver no ato decisional do procedimento uma espécie de contrato entre o contribuinte e a Administração. Nada mais descabido. O que se verifica é tão-só a ponência no sistema jurídico de uma norma individual e concreta, típico ato administrativo, por meio do qual o contribuinte chega a um entendimento prévio com a Administração, participando do procedimento.

Haveria, ainda, uma forma mais rígida dessa corrente que considera a transação como ato administrativo unilateral, situação em que, pelo princípio da estrita legalidade e vinculação da Administração Pública, o contribuinte só poderia aderir aos termos propostos pela Administração, mesmo com as concessões feitas por ela (PARISI, 2016, p. 118).

#### **4.4 EDITAIS DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL ENQUANTO MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS**

Arnaldo Godoy (*apud* COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 97 - 98), considerando o grande número de processos judiciais envolvendo execuções fiscais, afirma que a diminuição de desperdícios de recursos públicos seria um excelente

medidor de eficiência, de forma que esses recursos poderiam ser melhor alocados. Para isso, seria necessário perceber o interesse público por uma nova concepção, por meio da qual o que seria, de fato, indisponível, é a eficiência da administração tributária (GODOY; BRANDÃO *apud* COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 98).

A transação fiscal torna possível a aplicação dos ideais da equitatividade e de estreitamento de relações entre Fisco e contribuinte no processo fiscal, por dar prioridade ao diálogo, sem o subentendimento de uma relação hierárquica. Como consequência, há, também, a facilitação da atividade de fiscalização, visto que ambas as partes ficam mais abertas a buscar a pacificação do conflito (COLAÇO DE SOUSA, 2019, p. 99)

Castelo Branco (2020, p. 208) salienta que a transação por adesão é um importante “mecanismo para resolução imediata de conflitos de massa que envolvam a Administração”. A autora realça, ainda, que os termos propostos para a transação devem considerar a capacidade financeira da Administração Pública e que aquele que não aderir à transação não poderá tentar se beneficiar pela interrupção da prescrição, ambas as situações para que não haja prejuízo ao erário e nem o desincentivo da proposição de outras transações (CASTELO BRANCO, 2020, p. 159 - 160).

Por fim, tem-se, ainda, o entendimento de que, mesmo que não haja, na transação por adesão, a apresentação de plano individual, ela possui, sim, a qualidade de adequar o tratamento dos contribuintes de forma isonômica, o que evitaria o benefício de alguns em detrimento de outros que estejam na mesma situação (PIRES DE OLIVEIRA, 2013, p. 175). Ressalta-se, ainda, que o tratamento isonômico não deve ser generalizado, e que devem ser observadas as situações com suas particularidades, de acordo com cada caso concreto.

Esse tratamento isonômico na modalidade por adesão surge com a diferenciação de cada proposta a partir do viés da capacidade econômica de cada contribuinte. Assim, a proposta que é oferecida pela Administração já leva em consideração as diferentes capacidades contributivas, de forma a tentar viabilizar novas formas de cumprimento da obrigação e do recebimento do crédito (OLIVEIRA DA SILVA, 2021, p. 27).

#### **4.5 POSSÍVEIS CAMINHOS PARA APRIMORAR A RELAÇÃO CONSENSUAL ENTRE FISCO E CONTRIBUINTE**

Apesar de todo o caminho já percorrido no sentido de evoluir a consensualidade na relação entre Fisco e contribuinte, percebe-se que ainda é necessário que haja muito aprimoramento, considerando, para tanto, a celeridade na resolução dos litígios e o pagamento das dívidas fiscais da forma que melhor couber ao contribuinte dada as suas condições financeiras e dentro de uma certa razoabilidade. Desse modo, busca-se trazer algumas formas que poderão ajudar a aprimorar essa relação com foco na consensualidade.

Conforme já mencionado no capítulo anterior, a transação pela modalidade de proposta individual junto à PGFN foi restringida aos créditos que ultrapassem o valor de 15 milhões de reais. Esse foi o critério estabelecido pela PGFN de forma a identificar os “grandes devedores” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

Com essa limitação, percebe-se que a Fazenda Pública está desempenhando esforços no sentido de saciar os créditos desses considerados “grandes devedores”, visto que eles concentram a maior parte dos valores inscritos em dívida ativa da União, o que é comprovado pelos dados divulgados pela PGFN de que, do estoque de R\$ 2,4 trilhões de créditos inscritos em dívida ativa no ano de 2019<sup>7</sup>, cerca de R\$ 1,6 trilhão, corresponde aos créditos devidos pelos “grandes devedores” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019, p. 12).

No entanto, essa restrição torna evidente a preocupação arrecadatória e não isonômica da Administração. Mesmo que essa seja uma pretensão razoável, visto que é o motivo maior da atuação do Fisco, ela não pode ser a única razão. Isso porque a transação tributária está intimamente ligada ao conceito de justiça fiscal, por incentivar as concessões mútuas e o tratamento isonômico dos contribuintes. Oliveira da Silva defende que essa limitação acaba por mitigar “o caráter negocial do instituto, já que na modalidade de transação por adesão não há possibilidade de apresentação de plano individualizado de pagamento, tampouco de discussão das cláusulas propostas no edital” (OLIVEIRA DA SILVA, 2021, p. 27).

---

<sup>7</sup> Foram utilizados os dados de 2019, uma vez que a pandemia do Covid-19 trouxe uma situação de excepcionalidade que ultrapassa os limites do estudo realizado neste trabalho.

Castelo Branco (2020, p. 155) traz um caminho que indica o investimento nas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos trazidas pelo art. 32 da Lei nº 13.140. A autora destaca que há inúmeras vantagens também para o contribuinte que pretender usar de tal serviço, dentre elas o pagamento não submetido à sistemática dos precatórios - no caso do contribuinte ser o credor do litígio - e a provável celeridade em comparação a um processo judicial - uma vez que são tratadas demandas repetitivas escolhidas de maneira prévia (CASTELO BRANCO, 2020, p. 155 - 156).

A autora propõe, ainda, que “a passagem prévia por tais câmaras administrativas seja condição para a propositura de ação judicial”, visto que, de qualquer forma, não poderia ser excluída da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da CF). Por fim, ela evidencia que “o acesso a tais câmaras já pode ser entendido como acesso à justiça em sentido amplo, pois se trata de um órgão estatal de resolução de conflitos” (CASTELO BRANCO, 2020, p. 156).

Assim, percebe-se que, apesar de já ter sido de grande avanço para a relação de consensualidade entre Fisco e contribuinte que tenha sido inserida a ferramenta da transação tributária, ainda há um longo caminho a ser percorrido, de modo que essa relação possa ser aprimorada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, foi possível atingir os objetivos geral e específicos propostos, por meio de toda a pesquisa realizada e disposta ao longo do trabalho. Constatou-se que há adequação da transação tributária federal, mesmo na modalidade por adesão, ao conceito de autocomposição de conflitos, uma vez que o contribuinte participa do ato, por mais que realize mais concessões do que o Fisco.

Ainda, foram elencados os fundamentos jurídicos e teóricos para a transação; foi averiguado, por meio do estudo dos editais, como está se dando a transação no Direito Tributário e com foco no âmbito federal; foram analisados os principais pontos trazidos pela doutrina com relação à transação tributária; e, por fim, foram propostos caminhos para auxiliar o aprimoramento da transação tributária federal enquanto método autocompositivo passível de fortalecer a relação de consensualidade entre Fisco e contribuinte.

Por conseguinte, o problema de pesquisa aqui proposto foi devidamente respondido, restando claro que a autocomposição quando tem como parte um ente ou órgão da Administração Pública, como a que ocorre no Direito Tributário, haverá de ser regida por princípios e elementos diferentes de uma transação no Direito Civil, por exemplo.

Dessa forma, o questionamento levantado precisou ser inserido nesse contexto para que se alcançasse a resposta de forma mais pertinente. Feito isso, percebeu-se que, nos termos propostos para uma transação tributária, os editais de adesão podem, sim, ser considerados como um ato de autocomposição, visto que há a liberdade do contribuinte de aceitar a proposta feita ou seguir questionando, em sede administrativa ou judicial, o crédito cobrado pelo Fisco.

Nesse sentido, constata-se que a hipótese inicial, qual seja, a de que a modalidade de transação por adesão não poderia ser considerada como uma forma de autocomposição, foi refutada para dar lugar ao entendimento de que é possível considerá-la dessa maneira.

No primeiro capítulo, foram abordadas as questões mais teóricas da autocomposição, com objetivo de fornecer o contexto histórico e jurídico nos quais se encontra a transação tributária federal. Visualizou-se, por meio da teoria de Cappelletti e Garth do Acesso à Justiça, como surgiu a necessidade de ocorrer uma

modificação dos sistemas jurídicos para possibilitar o acesso efetivo à justiça e como a autocomposição foi pensada enquanto método de efetividade, auxiliando a ultrapassar os mais diversos obstáculos.

Igualmente, foi possível observar como a autocomposição adentrou ao sistema jurídico brasileiro, servindo como uma fortalecedora da relação de cooperação entre a Administração Pública e o administrado, apesar de algumas incompatibilidades principiológicas que precisaram ser superadas para permitir a adequação da Administração como parte de um processo de autocomposição, mas que não são impeditivos plenos.

Já no segundo capítulo, foi possível efetuar uma análise do progresso da aplicação da transação no contexto do direito tributário em âmbito federal. Após mais de 50 anos da permissão do CTN para sua realização, finalmente foi elaborada a Lei nº 13.988/2020 para dispor sobre os termos gerais da transação.

Em seguida, verificou-se, por meio do estudo pormenorizado dos editais lançados tanto pela Receita Federal, quanto pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que há diversas restrições, condições e causas de rescisão a serem observadas e cumpridas pelo contribuinte que desejar aderir à proposta de transação.

Por fim, com o terceiro capítulo, foi possível perceber que a relação entre o Fisco e o contribuinte vem sendo aprimorada com o envolvimento da consensualidade nos últimos anos. Em uma análise dos elementos constitutivos da transação, quais sejam, conflito já instaurado entre as partes, vontade de encerrá-lo, concessões recíprocas, legislação disciplinadora e extinção do crédito tributário pela transação, constatou-se que a transação na modalidade de adesão atende a todos eles, sendo ponto pacífico na doutrina.

A maior controvérsia reside na discussão quanto à natureza jurídica da transação, se ela seria de contrato ou de ato administrativo participativo, sendo a maior diferença o nível de envolvimento do contribuinte na transação. Em seguida, foi verificado que os editais de transação tributária possuem vários benefícios, como, por exemplo, a celeridade, a diminuição de litígios judiciais e o fortalecimento do tratamento isonômico dos contribuintes pela Administração Pública.

Por fim, foram apontados como possíveis caminhos de fortalecimento da consensualidade na relação entre Fisco e contribuinte (i) a remoção do limite

imposto pela PGFN para as transações na modalidade de proposta individual, para que seja priorizado o caráter de justiça fiscal e não o arrecadatório, e (ii) o investimento nas câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, para facilitar a comunicação entre as partes.

Como resultado de toda a pesquisa realizada e, aqui, apresentada, entende-se que o conceito de Acesso à Justiça, que guiou todo o desenvolvimento da linha estudada, pode ser compreendido como algo mais amplo, de modo a abranger as especificidades inerentes às relações em que está envolvida a Administração Pública. Considerando todas as propostas feitas nesses quase dois anos em que a Lei de Transação Tributária Federal está em vigor, percebe-se que, na realidade do direito tributário, há benefícios mútuos na utilização dos editais de transação enquanto método de solução consensual de conflitos, motivo pelo qual defende-se a sua adequação como tal.

Durante o decorrer da pesquisa, encontrou-se, como principal limitação, a pouca quantidade de materiais publicados após a promulgação da Lei de Transação Federal em que fosse analisada especificamente a questão da modalidade por adesão. Com isso, a maior parte do material bibliográfico utilizado acabava por fazer análises de forma genérica, uma vez que não se poderia ter o conhecimento de como a Lei disporia sobre esse ponto.

Por fim, recomenda-se como um outro caminho a ser percorrido com o estudo desse tema, o que certamente será feito por diversos pesquisadores nos próximos anos, entender a eficiência dos editais de transação, no sentido da quantidade de dívidas fiscais federais sanadas ou, até mesmo, de contribuintes que se beneficiaram com a adesão às propostas dos editais publicados.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. [versão digital].

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 03 out. 2021.

\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Edital nº 16/2020**. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-de-pequeno-valor/edital-no-16\\_2020\\_transacao-tributaria-de-pequeno-valor.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-de-pequeno-valor/edital-no-16_2020_transacao-tributaria-de-pequeno-valor.pdf). Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Edital nº 2/2021**. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-de-debitos-suspenso-ha-mais-de-10-anos-por-decisao-judicial/edital-n-2\\_2021\\_divida-ativa-suspensa-por-decisao-judicial-ha-mais-de-10-anos.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-de-debitos-suspenso-ha-mais-de-10-anos-por-decisao-judicial/edital-n-2_2021_divida-ativa-suspensa-por-decisao-judicial-ha-mais-de-10-anos.pdf). Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Edital nº 3/2021**. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-ativa-do-fgts/edital-n-3\\_2021\\_transacao-na-cobranca-da-divida-ativa-do-fgts.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-ativa-do-fgts/edital-n-3_2021_transacao-na-cobranca-da-divida-ativa-do-fgts.pdf). Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 9.917/2020**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=108608&visao=compilado>. Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Secretaria Especial da Receita Federal no Brasil. **Edital nº 11/2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2021/edital-11-2021-transacao-no-contencioso-plr.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Edital de transação por adesão RFB nº 1/2020**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=112082>. Acesso em: 14 nov. 2021.

\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal no Brasil. **Edital de transação por adesão RFB Nº 1/2021**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?naoPublicado=&idAto=118882&visao=compilado>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRITO MACHADO, Hugo de. **A transação no Direito Tributário**. Revista Dialética de Direito Tributário nº 75. São Paulo: 2001. [versão digital].

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988. [versão digital].

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. **Advocacia Pública e solução consensual dos conflitos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 03 out. 2021.

COLAÇO DE SOUSA, Rayanne Gomes. **Transação em matéria tributária como método adequado de resolução de conflitos no âmbito da Fazenda Nacional à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. 2019. Trabalho de conclusão de curso - Faculdade de direito, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2019. Disponível em:  
<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16368/1/RGCS04102019.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

DACOMO, Natalia de Nardi. **Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária**. 2008. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em:  
<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8153/1/Natalia%20De%20Nardi%20Dacomo.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

DICIO. Autocomposição. *In: Dicionário online de Português*, [2009-2017]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/autocomposicao/>. Acesso em: 08 set. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. São Paulo: Saraiva, 2016. [versão digital].

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. **Transação Tributária: O direito brasileiro e a eficácia da recuperação do crédito público à luz do modelo norte-americano**. Curitiba: Editora Juruá, 2014. [versão digital].

GONÇALVES SILVA, Samyla Carvalho; PESSOA, Letycia Nogueira de Sousa. Reforma tributária e a regularização da lei nº 13.988/2020: uma perspectiva da autocomposição na relação jurídico-tributária. *In: JALES, Rafaela dos Santos (org.). Reforma tributária e o atual cenário econômico-social*. [s./.]: Plural Editorial, 2021. p. 176 - 199.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn; BOMBINO, Luciana Marques. Princípio da confidencialidade e princípio da publicidade: incidência e limites sobre as tratativas conciliatórias na administração pública. *In: Revista da ESDM: Seção Temática - Autocomposição*. Porto Alegre: [s.n.], 2018. Disponível em:  
<http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/84>. Acesso em: 05 out. 2021.

HERRERA, Ana Paula. **Transação Tributária e o projeto de Lei nº 5.082/09.** In: Revista de Direito Tributário nº 109/11. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. [versão digital].

MACHADO, Hugo de Brito. Transação e arbitragem no âmbito tributário. In: GUIMARÃES, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho Vasco Branco (Orgs.).

**Transação e Arbitragem no âmbito tributário: Homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. [versão digital].

MEDEIROS, Luciana Carvalho Dias de. Autocomposição em Processos Tributários.

**Migalhas**, 2020. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/330371/autocomposicao-em-processos-tributarios>. Acesso em: 05 out. 2021.

MICHAELIS. Autocomposição. In: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**

**Michaelis**. São Paulo: Melhoramentos, [2017-]. Disponível em:

<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portuguesbrasileiro/autocomposicao%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 08 set. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Estudo sobre o endividamento com a União e o FGTS em 2019.** Brasília, 2019. Disponível em:

[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40\\_2019\\_pgda-estudo-2019-1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2019/nota-sei-no-40_2019_pgda-estudo-2019-1.pdf). Acesso em: 25 nov. 2021.

OLIVEIRA DA SILVA, Cassiana Vitória Guedes. A transação tributária como instrumento satisfatório para a solução isonômica de litígios tributários. In: CAMPOS, Marcelo (coord.). **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Academia Brasileira de Direito Tributário, 2021. Disponível em:

<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/357/163>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PARISI, Fernanda Drummond. **Transação Tributária no Brasil: Supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário.** 2016. Tese (Doutorado em direito) - Pontifícia Universidade católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7038/1/Fernanda%20Drummond%20Parisi.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

PIRES DE OLIVEIRA, Phelippe Toledo. **A transação em matéria tributária.** 2013.

Dissertação (Mestrado em direito econômico e financeiro) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: Acesso em:  
[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042017-140125/publico/Dissertacao\\_Mestrado\\_Phelippe\\_Toledo\\_Pires\\_de\\_Oliveira\\_INTEGRAL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042017-140125/publico/Dissertacao_Mestrado_Phelippe_Toledo_Pires_de_Oliveira_INTEGRAL.pdf). 28 nov. 2021.

PRIBERAM. Autocomposição. In: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**, [2008-2013]. Disponível em:

[https://www\\_priberam.pt/dlpo/autocomposicao](https://www_priberam.pt/dlpo/autocomposicao). Acesso em: 08 set. 2021.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números – dados 2019.** Disponível em:  
[https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn\\_em\\_numeros\\_2019.pdf/view](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf/view). Acesso em: 25 nov. 2021.

SALES, Lilia Maia de Moraes; ALMEIDA DE SOUSA, Mariana. O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro. In: Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça. **Research Gate.** 2018, p. 204-220. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/326707190\\_O\\_Sistema\\_de\\_Multiplas\\_Portas\\_e\\_o\\_judiciario\\_brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/326707190_O_Sistema_de_Multiplas_Portas_e_o_judiciario_brasileiro). Acesso em: 03 out. 2021.

SÃO PAULO. Justiça Federal de São Paulo (9ª Vara). **Decisão em Mandado de Segurança Coletivo nº 5017071-40.2020.4.03.6100.** Impetrante: Associação Brasileira dos Contribuintes. Impetrado: Procurador-Geral da Fazenda Nacional, União Federal - Fazenda Nacional. Juíza Federal: Cristiane Farias Rodrigues Dos Santos, 12 de maio de 2021. Disponível em:  
<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21051216494926400000048450386>. Acesso em: 04 out. 2021.

SPANIOL, Werther Botelho. **Curso de direito tributário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. [versão digital].

SPENGLER, Fabiana Marion; WRASSE, Helena Pacheco. A (im)possibilidade da (auto)composição em conflitos envolvendo a Administração Pública: do conflito à posição do terceiro. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP.** Rio de Janeiro: Periódico Quadrimestral da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ, 2017. Disponível em:  
<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/30729>. Acesso em: 05 out. 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Estímulo à autocomposição no Novo Código de Processo Civil.** [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em:  
<http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Estimulo-a-autocomposicao-no-NCPC-tempo-de-acordar.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2018. [versão digital].