



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

RAYSSA FARIAS LIMA GONÇALVES

**A EFICÁCIA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DA LEI Nº 13.988/2020 COMO
MECANISMO ALTERNATIVO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

JOÃO PESSOA
2024

RAYSSA FARIAS LIMA GONÇALVES

**A EFICÁCIA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DA LEI Nº 13.988/2020 COMO
MECANISMO ALTERNATIVO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

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.

Orientador: Dr. Geilson Salomão Leite

JOÃO PESSOA
2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

G635e Gonçalves, Rayssa Farias Lima.

A eficácia da transação tributária da lei nº 13.988/2020 como mecanismo alternativo para a solução de conflitos / Rayssa Farias Lima Gonçalves. - João Pessoa, 2024.
62 f.

Orientação: Geilson Leite.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Transação Tributária. 2. Litigiosidade. 3. Princípios Constitucionais. 4. Isonomia. 5. Capacidade contributiva. 6. Interesse Público. I. Leite, Geilson. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34:336.2

RAYSSA FARIAS LIMA GONÇALVES

**A EFICÁCIA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DA LEI Nº 13.988/2020 COMO
MECANISMO ALTERNATIVO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

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.

Orientador: Dr. Geilson Salomão Leite

DATA DA APROVAÇÃO: 11 DE OUTUBRO DE 2024

BANCA EXAMINADORA:


Prof. DR. GEILSON SALOMÃO LEITE
(ORIENTADOR)


Prof. Ms. DAVI MOREIRA PEREIRA GOMES
(AVALIADOR)


Prof. Dr. JOÃO CLAUDIO CARNEIRO DE CARVALHO
(AVALIADOR)

AGRADECIMENTOS

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem um significado especial em minha vida: ele representa gratidão. Gratidão pelo fechamento de um ciclo que foi extremamente transformador. Concluir a graduação em Direito na Universidade Federal da Paraíba simboliza um crescimento inigualável, que ultrapassa o âmbito acadêmico. Ao longo desses cinco anos, amadureci, aprendi e, acima de tudo, me tornei uma pessoa mais empática e consciente da complexidade do mundo.

Primeiramente, agradeço à minha família. Aos meus pais, Raimundo e Adriana, que sempre me incentivaram a buscar o conhecimento e evoluir, proporcionando as melhores condições possíveis para isso. Pelos sacrifícios que fizeram, abrindo mão de tantas coisas para me dar oportunidades que talvez nem imaginassem o impacto que teriam em minha vida. Obrigada por tanto e por tudo. O amor que sinto por vocês é imensurável e eterno.

À minha irmã e melhor amiga, Rayana, meu porto seguro em todas as etapas da vida. Agradeço por estar sempre ao meu lado, celebrando minhas conquistas como se fossem suas. Você é, e sempre será, minha maior inspiração.

Ao meu amor, João Pedro, por ser meu maior incentivador e acreditar no meu sucesso até nos momentos em que nem eu mesma acreditava. Por me acalmar em momentos de angústia e apoiar cada um dos meus projetos e sonhos. Tenho muita sorte em compartilhar a vida com você. Obrigada por sempre estar ao meu lado.

Agradeço também ao Professor Geilson Salomão, que me acolheu como orientanda e me guiou pacientemente durante a construção deste trabalho. Suas orientações foram fundamentais para o desenvolvimento do TCC, e sou grata por sua disposição em esclarecer minhas dúvidas e inquietações ao longo desse processo.

Não posso deixar de mencionar o Dr. Arthur Moura, com quem tive o privilégio de estagiar durante dois anos na Procuradoria da Fazenda Nacional. Seus ensinamentos expandiram a minha visão sobre o Direito Tributário. As reuniões, debates e lições sobre investigação fiscal foram momentos de aprendizado que levarei para a vida toda. Agradeço pela generosidade e pelo tempo dedicado a compartilhar o seu conhecimento. É um exemplo de pessoa e profissional que busco seguir.

Aos meus amigos que compartilharam essa jornada comigo – Iandra, Vivian, Luana, Gabi, Williana, Bruna, Ana, Arthur e João – obrigada por transformarem essa rotina em algo leve. Vocês são as melhores lembranças que levo dessa etapa e ocuparão sempre um lugar especial no meu coração.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para minha caminhada, seja direta ou indiretamente, em maior ou menor escala. A soma de todas as experiências que vivi ao longo desses anos complementa a pessoa que me tornei. Esta conquista é reflexo do apoio, carinho e inspiração de cada um de vocês.

RESUMO

O presente trabalho examina o impacto da transação tributária na redução da litigiosidade, avaliando como esse mecanismo pode contribuir para a eficiência na arrecadação fiscal e para a regularização de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. O trabalho também discute o aparente conflito entre a transação tributária e o princípio da indisponibilidade do interesse público, analisando como a legislação busca equilibrar esse princípio com as concessões necessárias para viabilizar acordos fiscais. Com uma abordagem metodológica baseada em pesquisa exploratória e no método hipotético-dedutivo, o estudo fundamenta teoricamente a transação tributária, detalha as modalidades previstas na Lei nº 13.988/2020 e avalia sua aplicabilidade prática. Os resultados mostram que a transação tributária facilita uma maior proximidade entre a Administração Fazendária e os contribuintes, promovendo a desjudicialização dos conflitos fiscais e aprimorando a eficiência do Fisco na recuperação de créditos. Assim, esse mecanismo revela-se uma ferramenta crucial para modernizar a gestão tributária, diminuir o volume de processos nos tribunais e permitir a regularização fiscal de contribuintes inadimplentes.

Palavras-chave: Transação Tributária; Litigiosidade; Princípios Constitucionais; Isonomia; Capacidade Contributiva; Interesse Público.

ABSTRACT

This study examines the impact of tax transaction on reducing litigation, assessing how this mechanism can contribute to the efficiency of tax collection and the regularization of credits classified as irrecoverable or difficult to recover. The work also discusses the apparent conflict between tax transaction and the principle of the indisposability of public interest, analyzing how the legislation seeks to balance this principle with the necessary concessions to enable tax agreements. Using a methodological approach based on exploratory research and the hypothetical-deductive method, the study provides a theoretical foundation for tax transaction, details the modalities provided for in Law No. 13,988/2020, and evaluates its practical applicability. The results show that tax transaction facilitates closer interaction between the Tax Administration and taxpayers, promoting the judicial resolution of tax conflicts and improving the efficiency of the tax authorities in recovering credits. Thus, this mechanism proves to be a crucial tool for modernizing tax administration, reducing the volume of cases in courts, and enabling the fiscal regularization of delinquent taxpayers.

Key-words: Tax Transaction; Litigation; Constitutional Principles; Equality; Taxpaying Capacity; Public Interest.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO.....	14
2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	14
2.2 NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	16
2.3 MODALIDADE DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....	18
2.4 CONFORMIDADE DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COM OS PRINCÍPIOS DO DIREITO PÚBLICO.....	20
2.4.1 Legalidade.....	20
2.4.2 Indisponibilidade do interesse público.....	21
2.4.3 Eficiência.....	23
2.4.4 Discricionariedade.....	24
2.4.5 Razoabilidade e Proporcionalidade.....	25
2.5 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E A RENÚNCIA FISCAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	27
3 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA LEI Nº 13.988/2020.....	29
3.1 DIFERENÇAS ENTRE TRANSAÇÃO E PARCELAMENTO DE DÍVIDAS.....	29
3.2 MODALIDADES DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA LEI Nº 13.988/2020.....	31
3.2.1 Transação na Cobrança dos Créditos da União, de Suas Autarquias e Fundações Públicas.....	32
3.2.2 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Relevante e Disseminada Controvérsia Jurídica.....	33
3.2.3 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Pequeno Valor.....	35
3.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS NA PORTARIA Nº 6757/2022..	36
3.4 CLASSIFICAÇÃO DE RECUPERABILIDADE DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS.....	40
3.5 CONCESSÕES PERMITIDAS NA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: DESCONTOS, PRAZOS E CONDIÇÕES.....	42
4 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MECANISMO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	47
4.1 VANTAGENS DA ADOÇÃO DE MECANISMOS CONSENSUAIS NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO.....	47

4.2 IMPACTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA REDUÇÃO DE LITÍGIOS TRIBUTÁRIOS.....	48
4.3 AUMENTO DA EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO FISCAL ATRAVÉS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	50
4.4 ANÁLISE DO ACORDO DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA ENTRE O ESTADO DA PARAÍBA E A PGFN.....	51
4.5 DESAFIOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTEXTO BRASILEIRO...	53
4.6 PERSPECTIVAS PARA O APRIMORAMENTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

A transação tributária, enquanto mecanismo de resolução consensual de litígios fiscais, tem ganhado destaque no cenário jurídico brasileiro como uma alternativa ao processo tradicional de cobrança e execução de créditos tributários. Prevista no Código Tributário Nacional (CTN) há décadas, sua aplicação prática permaneceu limitada até a promulgação da Lei nº 13.988/2020, que trouxe diretrizes claras para sua implementação. Esse marco legal emergiu em um contexto de crescente judicialização dos conflitos tributários e ineficiência na recuperação de créditos pelo Estado. Nesse cenário, a transação tributária se apresenta como uma ferramenta valiosa para modernizar a administração fiscal, oferecendo soluções mais ágeis, colaborativas para as partes envolvidas.

Historicamente, o modelo de litígio tributário no Brasil se estruturou em torno de uma relação de confronto entre o Fisco e o contribuinte. O Estado, adotando uma postura de autoridade intransigente, conduzia as cobranças por meio de execuções fiscais, enquanto os contribuintes frequentemente recorriam ao Judiciário para contestar autuações fiscais. Esse modelo, no entanto, resultou em uma sobrecarga do sistema judicial. Os processos de execução fiscal, que muitas vezes se arrastam por anos ou até décadas, contribuem consideravelmente para a morosidade do sistema, gerando, por consequência, a ineficácia na recuperação dos créditos tributários devidos. O Fisco, assim, encontra barreiras não apenas na recuperação dos valores, mas também nos elevados custos associados a esses processos.

Com a criação da Lei nº 13.988/2020, a transação tributária se formalizou como um mecanismo de solução alternativa de conflitos, trazendo novos horizontes para a relação entre o Estado e os contribuintes. O arcabouço normativo estabelecido por essa legislação criou modalidades específicas de transação, adaptadas às necessidades dos diferentes tipos de litígios e à realidade financeira de cada contribuinte. Esse processo de negociação, que envolve concessões mútuas, se destaca pela flexibilidade, permitindo o parcelamento e outras condições que favorecem a regularização da dívida. Ao contrário de outros mecanismos, como o parcelamento tradicional, que apenas suspende temporariamente a exigibilidade do crédito sem extingui-lo, a transação tributária busca, por meio de uma solução negociada, encerrar o litígio de forma definitiva.

Apesar do otimismo gerado por esse novo instituto, surgem questionamentos acerca de sua real eficácia na redução da litigiosidade tributária no Brasil. Um dos principais problemas que esta pesquisa pretende abordar é a avaliação do impacto da transação tributária na

diminuição dos processos fiscais. A judicialização das disputas tributárias é uma questão histórica no país, e as execuções fiscais compõem uma grande parcela dos processos pendentes no Judiciário. Assim, a pergunta que emerge é: até que ponto a transação tributária tem cumprido seu papel de reduzir a litigiosidade e contribuir para a desjudicialização dos conflitos tributários? Como medir objetivamente os resultados dessa política?

Outro ponto central diz respeito ao aparente conflito entre a transação tributária e o princípio da indisponibilidade do interesse público, que é um dos pilares do Direito Tributário. Esse princípio impede que o Estado abra mão de recursos públicos sem justificativas sólidas e fundamentadas na legislação. A transação, no entanto, envolve concessões por parte do Fisco, o que, em tese, poderia configurar uma renúncia indevida de receitas. Assim, outra problemática que será explorada neste trabalho é como a Lei nº 13.988/2020 equilibra o princípio da indisponibilidade com as concessões necessárias para viabilizar a transação. Será que, ao abrir mão de parte dos créditos tributários, o Estado não estaria comprometendo o interesse público?

Além desses aspectos jurídicos, a pesquisa também pretende analisar como a transação tributária contribui para a eficiência na arrecadação fiscal e na regularização de créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação. A Lei nº 13.988/2020 visa proporcionar um caminho para que o Estado recupere créditos que, de outra forma, seriam de difícil ou impossível cobrança, especialmente em situações que envolvem grandes devedores ou dívidas antigas. Nesse ponto, a pesquisa se propõe a examinar indicadores concretos que demonstrem a efetividade desse mecanismo em termos de arrecadação.

Portanto, a presente pesquisa busca explorar essas questões centrais e avaliar se a transação tributária, tal como prevista na Lei nº 13.988/2020, está atingindo seus objetivos de promover a justiça fiscal, aumentar a eficiência na arrecadação e reduzir a litigiosidade. Por meio de uma análise da legislação e de seus efeitos práticos, pretende-se compreender se esse instituto alcança plenamente seu potencial ou se ainda são necessários ajustes para otimizar sua aplicação.

Neste estudo, será adotada uma abordagem metodológica que integra duas estratégias complementares: a exploratória e a hipotético-dedutiva, ambas selecionadas de maneira a proporcionar uma análise abrangente do tema investigado. Inicialmente, a metodologia exploratória será aplicada com o objetivo de mapear e esclarecer os aspectos centrais da transação tributária no Brasil, por meio de um exame detalhado da legislação vigente e das interpretações doutrinárias. A utilização dessa abordagem exploratória é essencial para fornecer o embasamento necessário à compreensão do contexto histórico e normativo da

transação tributária no país, além de contextualizar sua aplicação dentro do cenário contemporâneo de crescente judicialização dos conflitos fiscais.

Com base nas informações obtidas durante a fase exploratória, a pesquisa avançará para a utilização do método hipotético-dedutivo. Essa metodologia, caracterizada por partir de uma hipótese específica para a dedução de conclusões, permitirá testar a premissa de que os métodos tradicionais de cobrança e execução de créditos tributários são insuficientes para lidar com o expressivo volume de dívidas acumuladas pelos contribuintes. A hipótese formulada neste estudo é que a transação tributária, tal como prevista na Lei nº 13.988/2020, apresenta-se como uma alternativa viável para mitigar a litigiosidade e promover uma solução mais ágil e equitativa dos conflitos fiscais.

O estudo analisará, por exemplo, se a implementação da transação tributária de fato resultou em uma redução significativa do número de execuções fiscais e processos judiciais tributários, bem como se o volume de créditos tributários recuperados aumentou após a introdução desse mecanismo. Dessa forma, a combinação das metodologias exploratória e hipotético-dedutiva permitirá que este estudo aborde de maneira sistemática e fundamentada as questões centrais que envolvem a eficácia da transação tributária. Assim, o estudo fornecerá subsídios tanto para a avaliação do marco legal atual quanto para o desenvolvimento de propostas de aprimoramento da legislação tributária, com vistas à promoção de um sistema mais justo e eficaz.

Por fim, cumpre destacar que o presente trabalho está estruturado em três capítulos, que abordam de maneira detalhada e progressiva o tema da transação tributária no contexto do direito brasileiro.

No primeiro capítulo, busca-se apresentar uma fundamentação teórica sobre a transação tributária, fornecendo uma compreensão de seu conceito e suas características principais. Inicia-se com a conceituação jurídica da transação tributária, diferenciando-a de outros mecanismos. Em seguida, discute-se a natureza jurídica dessa ferramenta, abordando as discussões doutrinárias sobre sua qualificação como modalidade de extinção do crédito tributário.

O capítulo também explora a conformidade da transação tributária com os princípios centrais do direito público, como legalidade, indisponibilidade do interesse público, eficiência, discricionariedade e razoabilidade, ressaltando o equilíbrio necessário entre os interesses do Fisco e os direitos dos contribuintes. Por fim, é examinada a questão da renúncia fiscal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando os limites e responsabilidades do Estado na condução de negociações tributárias.

No segundo capítulo, a análise se volta especificamente para a Lei nº 13.988/2020, que regulamenta a transação tributária no Brasil. Primeiramente, estabelece-se uma distinção entre transação e parcelamento de dívidas, destacando as particularidades e vantagens do primeiro. Em seguida, o capítulo detalha as modalidades de transação tributária previstas na lei, com especial atenção para a transação na cobrança de créditos da União, de suas autarquias e fundações, e para as modalidades por adesão, tanto no contencioso tributário de relevância jurídica quanto no de pequeno valor. A aplicação dos princípios e objetivos da transação tributária é examinada à luz da Portaria 6757, que regulamenta critérios e procedimentos práticos. Além disso, discute-se os critérios de capacidade de pagamento dos contribuintes e a classificação de recuperabilidade dos créditos tributários.

O terceiro e último capítulo foca na análise da transação tributária como um mecanismo eficiente para a solução de conflitos fiscais. Inicialmente, são apresentadas as vantagens da adoção de mecanismos consensuais no âmbito tributário, destacando sua capacidade de reduzir a litigiosidade e promover acordos mais ágeis e menos onerosos tanto para o Fisco quanto para os contribuintes. A partir disso, é feita uma avaliação do impacto da transação tributária na redução de litígios tributários e no aumento da eficiência da arrecadação fiscal. Também se realiza um estudo de caso sobre o acordo de transação tributária firmado entre o Estado da Paraíba e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), ilustrando os resultados práticos desse mecanismo. Por fim, o capítulo encerra com uma reflexão sobre os desafios e as perspectivas para o aprimoramento da transação tributária no Brasil, propondo caminhos para tornar esse instrumento ainda mais operante na promoção da justiça fiscal e na preservação dos direitos dos contribuintes.

2 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A transação não é um instituto novo, remontando à época do Direito Romano (Miranda, 2018). Desde então, tem sido reconhecida como uma forma alternativa e eficaz para a composição de litígios, permitindo que as partes envolvidas evitem os riscos e incertezas de um processo judicial, bem como a demora associada à resolução de uma lide. O verbo "transigir" deriva do latim *transigere*, que significa concluir um ajuste ou terminar uma desavença. Desse verbo, origina-se o substantivo "transação", que no contexto jurídico refere-se a um pacto, convenção ou ajuste, através do qual as partes envolvidas realizam um contrato ou promovem uma negociação (Venosa, 2021).

Embora a transação tributária esteja prevista desde 1966 no Código Tributário Nacional como uma das formas de extinção do crédito tributário, conforme disposto no artigo 156, inciso III (Brasil, 1966), foi apenas recentemente que esse instituto ganhou destaque na legislação dos entes federados. Além desse dispositivo, o CTN faz referência à transação tributária no artigo 171, que autoriza sua realização, condicionada à edição de uma lei específica que a regule.

Essas previsões, originárias do CTN, permaneceram inexploradas por mais de meio século. A inércia em sua aplicação pode ser atribuída a vários fatores, entre eles a arraigada ideia de indisponibilidade do interesse público e a cultura tradicional de litígio que permeia a formação jurídica no Brasil (Avelino; Peixoto, 2022).

O princípio da indisponibilidade do interesse público, fundamental no Direito Administrativo e Tributário, sustentava que os interesses do Estado, e, por extensão, os da coletividade, não poderiam ser negociados ou renunciados. Consequentemente, a transação, que implica concessões mútuas, era vista com desconfiança, sendo interpretada como uma possível forma de renúncia de receitas pelo Estado.

Além disso, a cultura do litígio, profundamente enraizada na formação jurídica brasileira, reforçou a resistência à adoção da transação tributária. Advogados e juristas são tradicionalmente treinados para buscar a solução de conflitos através do Judiciário, e não através de métodos alternativos de resolução de disputas, como a transação. Essa perspectiva contribuiu para que a transação tributária fosse pouco explorada, apesar de sua previsão legal.

Foi apenas em 2019, com a edição da Medida Provisória nº 899 (Brasil, 2019), conhecida como a "MP do Contribuinte Legal", que a transação tributária começou a ganhar

destaque. Essa medida provisória, posteriormente convertida na Lei nº 13.988/2020 (Brasil, 2020), trouxe uma regulamentação detalhada e abrangente para a transação tributária no âmbito federal. A Lei nº 13.988/2020 representou um marco valoroso, estabelecendo os parâmetros e condições para a celebração de transações tributárias, reconhecendo a autocomposição como um instrumento válido e necessário para a resolução de litígios fiscais.

A transação tributária, conforme prevista no CTN, baseia-se na ideia fundamental de concessões mútuas. Ambas as partes envolvidas, o fisco e o contribuinte, devem ceder parte de suas pretensões para alcançar um acordo. Essa característica distingue a transação de outros mecanismos jurídicos, como a simples renúncia ou reconhecimento de dívida, onde não há negociação nem concessão de direitos. Segundo Leandro Paulsen (2020), a transação “se baseia em concessões recíprocas entre o Fisco e o contribuinte, buscando pôr fim ao litígio de forma negociada”.

Da mesma maneira, entende Paulo Barros de Carvalho (2022, p. 290):

A transação tributária tem como fundamento as concessões mútuas, nas quais o Fisco oferece condições mais favoráveis para o pagamento do débito, e o contribuinte concorda em cumprir o que for negociado, equilibrando os interesses de ambas as partes envolvidas no litígio fiscal.

As concessões recíprocas são, portanto, essenciais para a validade do acordo. O fisco pode oferecer reduções de multas, juros de mora ou parcelamento da dívida (Brasil, 2020), enquanto o contribuinte se compromete a pagar uma parte do valor devido, aceitando as condições estabelecidas. Essas concessões são negociadas com o objetivo de tornar a solução do litígio aceitável para ambas as partes, equilibrando os interesses do Estado em recuperar créditos tributários e do contribuinte em obter condições mais favoráveis para a quitação de suas obrigações fiscais.

Outro aspecto central da transação tributária é a determinação do litígio. A transação é utilizada para resolver disputas fiscais específicas, proporcionando uma solução definitiva para o conflito. A determinação do litígio envolve a identificação clara das obrigações tributárias em discussão, permitindo que o acordo resolva todos os pontos de controvérsia entre as partes. Essa característica assegura que a transação resulte na eliminação do litígio fiscal, evitando futuros conflitos sobre o mesmo crédito tributário. Conforme Hugo de Brito Machado (2019, p. 401) afirma:

A transação tributária deve versar sobre uma controvérsia claramente delimitada, com o objetivo de pôr fim ao litígio de forma definitiva. Para

tanto, é imprescindível a identificação precisa das obrigações tributárias envolvidas, de modo a evitar futuras demandas sobre o mesmo crédito tributário, garantindo segurança jurídica para ambas as partes.

Por fim, para assegurar a legitimidade das negociações, é imprescindível a existência de uma lei autorizadora que delimite sua aplicação. Essa exigência está delineada no artigo 171 do CTN (Brasil, 1966), o qual estabelece que a transação tributária, como forma de extinção do crédito tributário, depende de uma autorização legal específica. Essa autorização legal não apenas legitima a transação, mas também define os parâmetros e limites dentro dos quais tais transações podem ocorrer.

A fundamentação para essa necessidade está enraizada em princípios essenciais do direito tributário, especialmente o princípio da legalidade (Paulsen, 2020). No Brasil, os tributos só podem ser criados, modificados ou extintos por meio de lei. Esse princípio garante que qualquer alteração na relação jurídico-tributária, incluindo concessões ou negociações de créditos tributários, deve ser previamente autorizada pelo legislador. Assim, a exigência de uma lei específica para a transação tributária assegura que tais acordos sejam feitos dentro de um quadro legal claramente definido, respeitando a vontade do legislador e, por extensão, da sociedade.

2.2 NATUREZA JURÍDICA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A discussão sobre a natureza jurídica da transação tributária – se ela configura um contrato ou um ato administrativo – tem grande relevância na doutrina brasileira. Diferentemente do que ocorre no âmbito do direito civil, onde pacificou-se o entendimento que a transação possui natureza contratual, sendo inserida como modalidade de contrato do Código Civil de 2002, no âmbito do direito tributário, a natureza jurídica da transação é bastante controvertida (Paulsen, 2020).

O Código Tributário Nacional apresenta certa ambiguidade ao tratar sobre a natureza jurídica da transação tributária. No caput do artigo 171 (Brasil, 1996), o CTN faculta aos sujeitos ativo e passivo a celebração de uma transação, sugerindo uma natureza contratual. No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo menciona a mera autorização de transação por parte da autoridade administrativa, o que sugere uma natureza unilateral.

Conforme destacado anteriormente, a transação tributária não pode ocorrer sem a manifestação de vontade do sujeito passivo. No entanto, a controvérsia reside na necessidade ou não do concurso da vontade do sujeito ativo, o fisco. Quando os atos normativos

estabelecem todas as condições e consequências da transação, à qual o sujeito passivo pode aderir, e a autoridade administrativa apenas verifica o cumprimento dos requisitos normativos, considera-se que não há um contrato, mas sim um ato administrativo participativo. Nesse sentido, Leandro Paulsen (2020) explica:

A transação por adesão prevista na Lei nº 13.988/2020 se diferencia por não exigir o concurso da vontade do fisco em cada caso específico. A manifestação de vontade do sujeito passivo se dá com a aceitação das condições impostas pela norma, sendo o papel do fisco limitado à verificação dos requisitos legais, caracterizando a transação como ato administrativo participativo, e não contratual.

Hugo Machado de Brito (2019, p. 321), segue a mesma linha de pensamento ao defender que:

A natureza jurídica da transação tributária é controversa. Embora existam semelhanças com o contrato civil, no direito tributário prevalece o entendimento de que a transação é um ato administrativo, já que envolve a renúncia de receitas pelo poder público, o que exige uma base legal e a observância de regras estritas de direito público.

Por outro lado, quando a autorização legal não contém cláusulas específicas e há necessidade de negociação direta entre o fisco e o contribuinte, a transação assume características de um contrato administrativo (Paulsen, 2020). Muito embora os contratos administrativos estejam sujeitos a um rígido dirigismo legal, que estabelece as cláusulas gerais e as diretrizes principais do acordo, há um espaço para a autonomia das partes na definição de cláusulas específicas. Esse espaço permite que a administração pública exerça sua vontade de forma a ajustar o contrato às particularidades do caso concreto, respeitando sempre os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Da mesma forma, na transação tributária, mesmo sob a égide de normas que definem as condições gerais para a celebração de acordos, há margem para a negociação específica entre o fisco e o contribuinte. Essa negociação pode incluir a redução de multas e juros, o parcelamento da dívida e outras condições favoráveis que tornam a solução do litígio aceitável para ambas as partes. Nesse caso, o caput do artigo 171 do CTN e a figura da transação individual no artigo 2º, inciso I, da Lei 13.988/20 indicam um claro contorno do contratualismo fiscal. Seguindo esta perspectiva, Maria Sylvia Di Pietro destaca (2017, p. 314):

Nos contratos administrativos, há espaço para a administração ajustar as cláusulas específicas às necessidades do caso concreto, desde que

respeitados os limites impostos pela legislação. A transação tributária, enquanto instrumento de contratualismo fiscal, segue essa lógica, permitindo que o Fisco e o contribuinte negociem aspectos como prazos e condições de pagamento, desde que em conformidade com a Lei nº 13.988/2020."

Portanto, conforme os parâmetros da Lei 13.988/20, pode-se concluir que a natureza jurídica da transação tributária não pode ser definida de forma absoluta, pois ela apresenta características de ambos os institutos, contratos e atos administrativos. Nos casos em que a transação envolve negociação e concessões mútuas, adquire os contornos de um contrato administrativo. Por outro lado, quando a transação é realizada dentro de parâmetros normativos predefinidos, com adesão do contribuinte e autorização da autoridade fiscal, ela assume características de um ato administrativo participativo.

2.3 MODALIDADE DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

De acordo com Phelippe Toledo, as modalidades de extinção do crédito tributário consistem nas formas de romper o vínculo jurídico entre um contribuinte e o Fisco, vínculo este que surge com a ocorrência de um ato ou fato descrito na norma tributária como hipótese de incidência do tributo, também conhecido como fato gerador ou fato jurídico tributário (Oliveira, 2015).

Um dos principais questionamentos sobre a transação como meio de extinguir o crédito tributário é o momento exato em que o crédito - obrigação tributária - é considerado extinto. Sabe-se que transação é caracterizada pela convenção de concessões mútuas de vontades e deveres, culminando na assinatura de um termo. Embora o artigo 156 do CTN (Brasil, 1966) possa dar a impressão de que a simples assinatura do termo de transação extinguiria o crédito tributário, certa parte da doutrina entende que a extinção não ocorre apenas com a assinatura.

Essa perspectiva é sustentada pela possibilidade de descumprimento do termo por uma das partes, o que impediria a satisfação integral do débito tributário conforme os termos acordados, além de haver um lapso temporal entre a assinatura e a quitação efetiva da obrigação tributária.

Parece acertado o entendimento de Hugo de Brito Machado, o qual defende que o termo de transação apenas prepara o caminho para a extinção do crédito tributário. Mesmo com concessões mútuas, geralmente há um valor a ser pago pelo sujeito passivo, e é esse pagamento que, afinal, extingue a relação obrigacional tributária (Machado, 2019). Assim,

não se deve entender que o pagamento é a causa da extinção do crédito tributário, a transação visa ajustar as posições de ambas as partes de maneira equitativa e justa, e é necessário cumprir o pagamento acordado para justificar a regra do artigo 156, III, do Código Tributário Nacional.

Leandro Paulsen (2020) complementa esta ideia destacando que:

A transação tributária, conforme prevista no artigo 171 do CTN, envolve concessões recíprocas entre o fisco e o contribuinte, sendo formalizada com a assinatura de um termo. Contudo, a extinção do crédito tributário, como previsto no artigo 156, inc. III, do CTN, somente se consuma com a completa execução do acordo, ou seja, após o cumprimento de todas as obrigações estabelecidas. Assim, a mera assinatura do termo não é suficiente para extinguir o crédito tributário.

Hugo de Brito Machado (2008) também sugere que a transação pode ser uma causa de extinção parcial do crédito tributário, especificamente na parcela em que a Fazenda Pública realiza concessões. Nessa perspectiva, a renúncia de parte do crédito pela administração fiscal é formalizada através do termo de transação, extinguindo imediatamente o montante concedido. No entanto, para a parte remanescente do crédito, a transação atua apenas como um meio facilitador, cuja extinção só ocorre com o cumprimento integral das condições estabelecidas no acordo.

Este entendimento ressalta a importância da vontade mútua das partes envolvidas para a resolução do conflito, já que a eficácia da transação depende do cumprimento das obrigações pactuadas. Sendo assim, a aplicação da transação tributária nem sempre resulta na extinção total do crédito fiscal, mas sim na eliminação parcial ou condicionada, refletindo a necessidade de um processo de negociação contínuo e colaborativo entre o Fisco e o contribuinte. Neste contexto, Paulo Barros de Carvalho (2022, p.305) lança luz sobre a essência da transação tributária como uma ato negocial contínuo e cooperativo:

A essência da transação tributária está na negociação contínua e colaborativa entre o contribuinte e o Fisco, onde ambos fazem concessões. A extinção do crédito tributário, quando ocorre, está condicionada ao cumprimento das obrigações pactuadas, o que pode resultar em uma extinção parcial ou condicionada do crédito. Esse processo depende da mútua cooperação entre as partes envolvidas, visando à solução do litígio de forma consensual e equilibrada."

Portanto, a finalidade essencial da transação tributária não é meramente a extinção do crédito, mas sim a resolução do conflito de interesses entre as partes envolvidas. Somente com a efetivação completa do termo pactuado na transação é que o crédito fiscal pode ser

considerado extinto. Extinguir o crédito apenas com a assinatura do termo violaria o princípio da segurança jurídica, pois permitiria o descumprimento das obrigações pelo contribuinte e dificultaria a cobrança do débito pelo Fisco.

2.4 CONFORMIDADE DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COM OS PRINCÍPIOS DO DIREITO PÚBLICO

Os princípios são postulados fundamentais que orientam a interpretação, criação e aplicação do ordenamento jurídico, assegurando a harmonia e a coerência da legislação. Eles são essenciais para guiar a complexidade das relações regidas pelo Direito, funcionando como diretrizes que garantem a aplicação justa e eficaz das normas (BARROSO, 2016).

Nesse contexto, é relevante destacar tanto os princípios expressos quanto os implícitos que fundamentam e legitimam a aplicação da transação em matéria tributária. Esses princípios demonstram a compatibilidade da transação tributária com a atuação dos agentes públicos, mas também garantem que esse mecanismo seja utilizado de maneira ética e transparente, promovendo um ambiente de confiança e cooperação entre o fisco e os contribuintes.

2.4.1 Legalidade

Para garantir a validade de qualquer transação envolvendo entes públicos, é essencial a observância dos princípios constitucionais, com destaque para o princípio da legalidade, que fundamenta todo o ordenamento jurídico brasileiro (MORAES, 2019). Previsto no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), o princípio da legalidade estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Esse princípio é crucial para assegurar que todas as ações dos entes públicos estejam estritamente dentro dos limites estabelecidos pela legislação.

Ao contrário da autonomia da vontade que prevalece nas relações particulares, onde os indivíduos podem tomar decisões e celebrar contratos dentro dos limites legais, a Administração Pública está rigorosamente limitada pela lei. A Administração só pode atuar de acordo com o que está expressamente previsto em lei, representando tanto uma limitação do poder estatal quanto o fundamento de sua validade (Di Pietro, 2017). O artigo 37 da Constituição Federal reforça essa ideia, estabelecendo que a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No campo do Direito Tributário, o princípio da legalidade assume uma importância ainda mais acentuada, conforme reforçado pelo artigo 150, inciso I, da Constituição Federal. Este dispositivo proíbe expressamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de exigir ou aumentar tributos sem que haja uma lei que o estabeleça. A finalidade desse princípio é assegurar que a tributação seja transparente, previsível e justa, garantindo que os contribuintes tenham plena ciência das obrigações fiscais que lhes são impostas, desta forma dispõe Paulo Barros de Carvalho (2022, p. 301):

O artigo 150, inciso I, da Constituição Federal é uma manifestação clara do princípio da legalidade tributária, que impede a exigência de tributos sem a existência de uma lei que os institua. Esse princípio visa proteger os contribuintes contra arbitrariedades fiscais e garantir que o poder de tributar seja exercido de forma justa e previsível.

A aplicação do princípio da legalidade na transação tributária, portanto, é fundamental para assegurar que este mecanismo seja utilizado dentro dos limites estabelecidos pela legislação, prevenindo abusos e garantindo a segurança jurídica. O princípio da legalidade, conforme já destacado, exige que todos os atos da Administração Pública sejam realizados com base em uma autorização legal expressa, o que obsta decisões arbitrárias e garante a transparência e a previsibilidade das ações estatais.

Nesse sentido, a Lei nº 13.988/2020 estabelece claramente os requisitos e condições para a celebração de transações tributárias (Brasil, 2020). A observância do princípio da legalidade implica que todas as transações tributárias sejam realizadas conforme os critérios definidos por essa lei. Isso inclui a especificação dos tipos de créditos que podem ser objeto de transação, as modalidades de transação permitidas, os descontos aplicáveis, os prazos para pagamento e as demais condições necessárias para a formalização do acordo.

Ademais, ao exigir que as transações tributárias sejam realizadas estritamente dentro dos parâmetros legais, o princípio da legalidade limita a discricionariedade dos agentes fiscais. Isso significa que as autoridades fiscais não podem criar condições ou realizar concessões que não estejam previstas na lei, garantindo que todas as ações sejam transparentes e previsíveis (Carvalho, 2022).

2.4.2 Indisponibilidade do interesse público

Quando se discute o instituto da transação fora da esfera privada, seja no direito administrativo, tributário, ou, como em alguns casos, na esfera ambiental e penal, surgem

muitas posições antagônicas sobre sua aplicabilidade devido ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Este princípio sustenta que os interesses públicos não podem ser objeto de negociação ou concessão por parte da Administração Pública (Moreira Neto, 2014), o que levanta questionamentos sobre a viabilidade de transações nessas áreas. De acordo com Maria Sylvia Di Pietro (2017, p. 81):

O princípio da indisponibilidade do interesse público é uma limitação fundamental para a atuação da Administração Pública. Ele impede que os interesses da coletividade sejam objeto de livre disposição, o que muitas vezes entra em conflito com o instituto da transação, especialmente no âmbito tributário e administrativo, onde a Administração está vinculada ao princípio da legalidade e à proteção dos bens públicos.

É importante destacar, contudo, que o Poder Público pode transacionar sempre que autorizado por lei, essa autorização normativa é essencial para que a autoridade pública possa realizar concessões recíprocas no âmbito da transação. Nesse sentido, tal premissa sugere que o princípio da indisponibilidade exige uma disposição normativa clara para legitimar as concessões feitas pela Administração Pública (Carvalho, 2022).

Alguns doutrinadores, como Paulo de Barros Carvalho (2022) e Leandro Paulsen (2020), argumentam, ainda, que a indisponibilidade do interesse público não inviabiliza a transação, desde que esta seja concretizada dentro das disposições constitucionais e legais. Na prática, a transação pode ser mais benéfica aos interesses sociais do que a perpetuação de conflitos tributários, pois oferece uma solução mais rápida e menos onerosa. Logo, para alinhar a aplicabilidade do princípio na esfera tributária, é necessário compreender que, embora o tributo constitua patrimônio indisponível para o administrador público, ele é disponível para o Estado, desde que a legalidade e o interesse do corpo social sejam respeitados.

Sob a mesma perspectiva, Phelippe Toledo (2015) defende que o interesse público não é absoluto. É essencial ponderar valores sociais e econômicos específicos de cada caso para determinar se a transação violaria ou não o interesse público. Essa análise detalhada dos interesses envolvidos em cada situação concreta permite uma aplicação mais justa e equilibrada da transação tributária, promovendo tanto a eficiência administrativa quanto a justiça fiscal.

A indisponibilidade do interesse público repousa no fundamento de que a titularidade desses interesses pertence ao povo, cabendo aos administradores zelar por eles sem poder dispor deles livremente (Mello, 2015). No entanto, é preciso reconhecer que a transação, ao

ser autorizada por lei, atende também ao interesse público. Portanto, a transação tributária, quando realizada dentro dos limites legais, não apenas respeita o princípio da indisponibilidade do interesse público, mas também contribui para a eficiência e a justiça do sistema tributário, ao possibilitar a recuperação de créditos de maneira consensual e menos onerosa para o Estado.

2.4.3 Eficiência

A administração tributária no Brasil enfrenta desafios significativos, principalmente devido à ineficácia do sistema de execuções fiscais. Esse sistema, frequentemente caracterizado por sua morosidade processual e a quantidade excessiva de demandas judiciais, resulta em altos custos para o Estado e uma baixa taxa de recuperação de créditos. Muitas vezes, a Fazenda Pública não consegue reaver os créditos devidos, em grande parte devido ao valor elevado de obrigações adicionais, como multas, que tornam inviável o pagamento por parte de muitos contribuintes.

Nesse contexto, a transação tributária surge como uma ferramenta progressista. Fundamentada em concessões mútuas entre o Fisco e o contribuinte, a transação permite uma abordagem mais colaborativa e menos litigiosa. A redução no volume de processos de execução não apenas economiza recursos para o Estado, evitando gastos com processos infrutíferos, mas também proporciona soluções benéficas para ambas as partes envolvidas.

Onofre Alves Batista Júnior (2007) destaca que o princípio da eficiência determina a busca pela melhor forma de solução de litígios, que poderá, por muitas vezes, ser por meio da transação. No mesmo sentido, Phelipe Toledo (2015) defende que a transação é mais célere que a solução convencional de litígios pelo Judiciário, pois prescinde de diferentes instâncias e depende tão somente da vontade das partes para se chegar a uma solução. Além disso, pressupõe a participação democrática do administrado na composição do litígio (autocomposição), um dos cânones do princípio da eficiência.

A transação, enquanto instrumento de resolução de conflitos pela Administração Pública, representa um avanço na busca por uma gestão pública mais eficiente e transparente. Esse mecanismo está em plena consonância com o princípio da eficiência, que exige uma administração pública ágil, econômica e produtiva (Paulsen, 2020). Além disso, alinha-se ao princípio da razoável duração dos processos judiciais e administrativos, garantindo que os conflitos sejam resolvidos de forma célere, evitando longas disputas judiciais que oneram tanto o Estado quanto os administrados.

No entanto, é crucial entender que a eficiência, para cumprir os padrões constitucionais, não deve ser avaliada apenas em termos quantitativos, como o aumento da arrecadação ou a redução do estoque da dívida ativa. A eficiência também deve ser medida por aspectos qualitativos, promovendo um diálogo construtivo e dentro dos limites legais entre o Fisco e o contribuinte (Paulsen, 2020). Esta abordagem participativa deve substituir a imposição insensata e o litígio, transformando a relação entre Fisco e contribuintes em uma parceria cooperativa, nesse sentido Paulo de Barros Carvalho (2022, p. 219) ressalta:

No contexto do Direito Tributário, a eficiência não pode ser meramente um critério quantitativo de arrecadação. A relação entre Fisco e contribuinte deve ser pautada por um diálogo construtivo, dentro dos limites legais, transformando a interação em uma parceria colaborativa que vise a uma solução consensual, evitando o litígio e promovendo uma justiça tributária mais equilibrada.

Ao permitir que as partes envolvidas – o Estado e os contribuintes – negociem diretamente as condições de pagamento de débitos fiscais, a transação promove uma participação mais ativa e efetiva do administrado. Esse envolvimento direto não só fortalece a transparência do processo, mas também concretiza o princípio da soberania popular, uma vez que os cidadãos têm a oportunidade de contribuir para a definição de soluções que lhes afetam diretamente.

2.4.4 Discricionariedade

Não é novidade que a prática da transação tributária requer a aplicação de certa discricionariedade por parte do administrador público. Por isso, é fundamental que a lei defina de forma clara os limites e as circunstâncias em que essa discricionariedade pode ser aplicada. Cabe à legislação específica estabelecer as cláusulas que devem compor o termo de transação entre o administrador e o administrado, assegurando a transparência do processo e a segurança jurídica necessária para ambas as partes.

De acordo com os ensinamentos de Onofre Batista (2017), a transação tributária não representa uma atuação puramente discricionária, mas sim o exercício de uma discricionariedade técnica, que se baseia em critérios estabelecidos por normas técnicas específicas. Essa abordagem técnica assegura que as decisões sejam fundamentadas em parâmetros objetivos e consistentes com a legislação vigente.

A partir dessa perspectiva legal, observa-se que o princípio da legalidade não inviabiliza a discricionariedade, mas está intrinsecamente ligado a ela. Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2017, p. 81), a discricionariedade deve ser exercida dentro dos limites do ordenamento jurídico, evitando qualquer forma de arbitrariedade por parte da Administração Pública:

O princípio da legalidade não exclui o exercício da discricionariedade pela Administração Pública, mas impõe que essa discricionariedade seja exercida dentro dos limites estabelecidos pela lei. A discricionariedade não deve ser confundida com arbitrariedade; ela deve sempre ser exercida em conformidade com as normas e princípios do ordenamento jurídico.

Phelippe Toledo (2015) complementa esta ideia ao destacar que, mesmo diante do exercício do poder discricionário, o administrador público não está livre para decidir arbitrariamente. O princípio da legalidade impõe parâmetros e diretrizes previamente estabelecidos pela lei, que devem ser rigorosamente observados pelo administrador ao tomar suas decisões. Dessa forma, a discricionariedade é limitada, assegurando que a atuação administrativa seja sempre pautada pela legalidade e eficiência.

A discricionariedade, portanto, está estritamente ligada ao princípio da eficiência. É inviável que o legislador preveja todos os casos concretos que surgem no mundo jurídico, razão pela qual a lei atribui um poder discricionário aos administradores. Esse poder é essencial para assegurar o cumprimento da legislação e promover uma administração pública funcional e justa. Contudo, é imperativo que existam limites claros para a atuação discricionária, a fim de prevenir abusos e garantir que as decisões sejam tomadas de maneira equilibrada e imparcial.

Em suma, a regulamentação da transação tributária deve estabelecer claramente os casos e os limites da discricionariedade administrativa, proporcionando um equilíbrio entre a flexibilidade necessária para uma boa administração e os controles necessários para evitar arbitrariedades (Paulsen, 2020).

2.4.5 Razoabilidade e Proporcionalidade

A razoabilidade é uma medida de ponderação essencial na atuação administrativa, impondo ao agente público a obrigação de, com base na motivação e fundamentação da norma individual e concreta aplicada a cada caso, escolher a melhor solução possível dentro da multiplicidade de interesses convergentes (Di Pietro, 2017). Esse princípio assegura que,

sempre dentro dos limites legais, a solução encontrada seja justa e equânime, evitando o favorecimento excessivo de uma parte em detrimento de outra.

Na transação tributária, ser razoável implica fazer concessões equilibradas dentro dos limites da lei, garantindo que não haja um benefício desproporcional para uma das partes envolvidas. É crucial que o equilíbrio dos interesses públicos e privados seja mantido para evitar qualquer vício de desarrazoabilidade que possa comprometer o ato administrativo e, conseqüentemente, a própria transação tributária. De acordo com Hugo Machado de Brito (2019):

A razoabilidade, na transação tributária, exige que as concessões feitas pelo Fisco e pelo contribuinte sejam proporcionais e adequadas, evitando que uma das partes obtenha vantagens excessivas em detrimento da outra. O equilíbrio entre os interesses públicos e privados é fundamental para assegurar a validade do ato administrativo e para que a transação seja um meio justo de resolução de litígios fiscais.

Ser razoável, portanto, é atender ao princípio máximo de justiça e dignidade da pessoa humana dentro dos contornos legais, proporcionando eficiência e eficácia à administração pública (Mello, 2015). A arrecadação de recursos com a resolução de litígios permite ao Estado usufruir desses recursos para o bem público, ao mesmo tempo em que garante ao contribuinte a proteção legítima da confiança que o Estado deve inspirar, algo que muitas vezes não ocorre na prática.

A legislação que autoriza a transação, obedecendo aos valores contidos na Constituição, deve induzir a autoridade administrativa a celebrar acordos que sejam benéficos para ambas as partes, respeitando o interesse público e seguindo as vias adequadas. Esses acordos devem ser aplicáveis a todos os contribuintes em situações semelhantes, garantindo uniformidade dos termos transacionados. Além disso, a motivação para deferir a transação deve demonstrar claramente a aplicação desses princípios ao caso concreto, evidenciando a busca por soluções equitativas (Paulsen, 2020).

Em síntese, a razoabilidade na transação tributária é fundamental para assegurar que a administração pública atue de forma justa e transparente, beneficiando tanto o Estado quanto os contribuintes. A legislação deve guiar a discricionariedade administrativa, garantindo que as soluções encontradas respeitem os princípios constitucionais e promovam a confiança pública na administração tributária.

2.5 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E A RENÚNCIA FISCAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O art. 14 da LRF estabelece que qualquer incentivo ou benefício tributário que resulte em renúncia de receita deve atender a certos requisitos, como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a demonstração de que tal renúncia não afetará as metas de resultados fiscais (Brasil, 2000). O parágrafo 1º do art. 14 inclui como renúncia de receitas medidas como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção e modificações de alíquotas ou bases de cálculo que impliquem redução de tributos (Carvalho, 2022)

Nesse contexto, existe um debate relevante sobre se a transação tributária pode ser enquadrada como uma renúncia de receita nos termos do art. 14 da LRF. Alguns autores argumentam que, por resultar na redução do valor do tributo, a transação deveria atender aos mesmos requisitos dos benefícios fiscais previstos na LRF. A preocupação central é que a transação tributária poderia ser utilizada para conceder benefícios fiscais de forma indiscriminada, comprometendo a arrecadação pública e, consequentemente, as metas fiscais estabelecidas. Abordando a aproximação da transação tributária com a renúncia de receitas Paulo Barros de Carvalho (2022, p.318) explica que:

O debate sobre a classificação da transação tributária como uma forma de renúncia de receita nos termos do artigo 14 da LRF está diretamente relacionado ao impacto fiscal que essa modalidade de solução de litígios pode ter. Ao resultar na redução do valor de tributos, a transação pode ser vista como uma renúncia de receita, devendo, portanto, obedecer aos mesmos requisitos exigidos para benefícios fiscais, como a estimativa do impacto orçamentário e a preservação das metas fiscais.

Por outro lado, é importante levar em consideração que a transação tributária distingue-se dos benefícios fiscais tradicionais em alguns aspectos. Primeiramente, a transação tributária envolve concessões mútuas entre o fisco e o contribuinte. Enquanto os benefícios fiscais tradicionais, como anistias e isenções, são concedidos unilateralmente pelo Estado, a transação é resultado de um acordo onde ambas as partes abrem mão de parte de suas pretensões para chegar a uma solução consensual (Amaro, 2021). Essa característica bilateral torna a transação um instrumento de resolução de conflitos, em vez de uma simples renúncia de receitas.

Hugo de Brito Machado (2019) argumenta que a transação tributária, sendo um instituto jurídico previsto no Código Tributário Nacional e caracterizado pela bilateralidade,

não deve ser considerada abrangida pela expressão "outros benefícios" no §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000). Dessa forma, a transação não está especificamente referida no dispositivo, e sua natureza bilateral a diferencia dos benefícios fiscais unilaterais mencionados. Assim, o autor conclui que o elemento literal do texto legal desautoriza a aplicação das restrições do art. 14 da LRF às transações tributárias.

Ademais, a transação tributária visa resolver litígios específicos e não se configura como uma liberalidade unilateral do fisco. Diferentemente dos benefícios fiscais que são aplicados de forma generalizada e prospectiva, a transação tributária é utilizada para resolver disputas existentes, proporcionando uma solução rápida e eficiente para questões que poderiam se prolongar nos tribunais. Isso não só beneficia o contribuinte, que obtém uma resolução mais rápida de seu caso, mas também o Estado, que evita custos processuais e melhora a eficiência da arrecadação tributária.

Dessa forma, pode-se concluir que a transação tributária, em regra, não se configura como uma renúncia de receitas nos termos estabelecidos pela LRF. Nesse sentido, Hugo Machado de Brito (2019, p. 121) destaca que as características deste instituto, que incluem a reciprocidade nas concessões e a economia gerada para a União, não se alinham com as peculiaridades dos benefícios fiscais que a LRF visa regular:

A transação tributária não pode ser enquadrada como uma renúncia de receita, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que sua natureza bilateral e as concessões recíprocas realizadas pelas partes afastam o caráter unilateral que é típico dos benefícios fiscais. A transação visa, acima de tudo, a solução de conflitos e a recuperação de créditos fiscais de maneira eficiente, não se confundindo com as renúncias reguladas pela LRF.

Além disso, a utilização da transação tributária não exerce um impacto expressivo no fluxo de caixa do governo. Portanto, não se faz necessário que a transação tributária siga os requisitos do Art. 14 da LRF, nem que esteja descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual deve incluir apenas os benefícios fiscais que efetivamente implicam em renúncia de receitas (Carvalho, 2022). Essa distinção permite uma aplicação mais prática e adequada da transação tributária na gestão fiscal.

3 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA LEI Nº 13.988/2020

3.1 DIFERENÇAS ENTRE TRANSAÇÃO E PARCELAMENTO DE DÍVIDAS

No direito tributário brasileiro, a transação tributária e o parcelamento de dívidas desempenham um papel fundamental na gestão e regularização de créditos fiscais. Embora ambos compartilhem o objetivo de facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, esses mecanismos se distinguem em termos de natureza jurídica, finalidades e implicações para as partes envolvidas. Portanto, a compreensão dessas diferenças é crucial para a aplicação adequada de cada instituto, bem como para assegurar uma gestão fiscal proficiente.

A transação tributária, conforme prevista no art. 156, III do CTN e disciplinada pelo art. 171 do mesmo diploma legal, é uma forma de extinção do crédito tributário (Brasil, 1966). Trata-se de um acordo formal entre o Fisco e o contribuinte, no qual ambas as partes fazem concessões mútuas para resolver um litígio ou evitar uma disputa futura. Esse instituto é especialmente relevante em situações onde há incerteza quanto à exequibilidade do crédito tributário ou quando o contribuinte enfrenta dificuldades financeiras que inviabilizam o pagamento integral do débito.

A principal característica da transação tributária é a negociação direta entre as partes, que permite a adaptação das condições de pagamento à realidade específica do contribuinte. Esse aspecto diferencia a transação de outros institutos do direito tributário, como a moratória, a remissão, a anistia e a denúncia espontânea, que, embora possam ter pontos de contato com a transação, não envolvem a mesma reciprocidade e flexibilidade na definição dos termos do acordo (Machado, 2019).

Por outro lado, o parcelamento de dívidas é uma causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, prevista no art. 151, VI do CTN e regulamentada pelo art. 155-A. Introduzido pela Lei Complementar nº 104/2001 (Brasil, 2001), o parcelamento permite ao contribuinte dividir o pagamento de seu débito em parcelas mensais, sem que isso implique na exclusão de juros e multas, conforme estabelecido pelo próprio CTN (Sabbag, 2020).

Historicamente, o parcelamento tem sido utilizado como uma medida de política fiscal para promover a regularização de grandes volumes de dívidas fiscais (Sabbag, 2020). No entanto, sua aplicação é estritamente regulamentada por lei específica, que define as condições e os prazos para o pagamento parcelado. Isso resulta em um tratamento mais

homogêneo e menos flexível do que o proporcionado pela transação tributária, que é ajustada às particularidades de cada caso.

É importante destacar que, diferentemente da transação tributária, o parcelamento não extingue o crédito tributário nem a execução fiscal relacionada ao débito. Ele simplesmente suspende a exigibilidade do crédito enquanto o contribuinte cumpre com as parcelas acordadas. Esse ponto é frequentemente reforçado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem decidido consistentemente que o parcelamento não resulta na extinção do crédito, mas apenas na sua suspensão até o cumprimento integral do acordo. No Recurso Especial nº 1.696.270/MG, o STJ destaca que o parcelamento preserva a relação jurídica processual no estado em que se encontra, permitindo, inclusive, a manutenção de garantias previamente constituídas, como bloqueios via BACENJUD, durante o período de vigência do acordo. Isso ocorre porque o parcelamento suspende a exigibilidade da obrigação, sem extingui-la.

EMENTA: - PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TEMA 1.012. EXECUÇÃO FISCAL. BLOQUEIO DE VALORES DO DEVEDOR VIA SISTEMA BACENJUD ANTERIOR À CONCESSÃO DE PARCELAMENTO FISCAL. MANUTENÇÃO DA CONSTRICÇÃO. PRECEDENTES. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTA CORTE. SUPERVENIENTE PREJUDICIALIDADE DO RECURSO ESPECIAL QUE NÃO IMPEDE A FIXAÇÃO DA TESE RELATIVA À QUESTÃO JURÍDICA AFETADA AO RITO DOS REPETITIVOS. INTELIGÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 998 DO CPC/2015

2. A jurisprudência consolidada desta Corte, a qual se pretende reafirmar, mantendo-a estável, íntegra e coerente, na forma do art. 926 do CPC/2015, admite a manutenção do bloqueio de valores via sistema BACENJUD realizado em momento anterior à concessão de parcelamento fiscal, seja em razão de expressa previsão, na legislação do parcelamento, de manutenção das garantias já prestadas, seja porque, ainda que não haja tal previsão na legislação do benefício, o parcelamento, a teor do art. 151, VI, do CTN, não extingue a obrigação, apenas suspende a exigibilidade do crédito tributário, mantendo a relação jurídica processual no estado em que ela se encontra, cuja execução fiscal poderá ser retomada, com a execução da garantia, em caso de eventual exclusão do contribuinte do programa de parcelamento fiscal (Brasil, 2018).

Ademais, muito embora os parcelamentos tenham desempenhado um papel importante na arrecadação fiscal, especialmente em momentos de crise econômica, a sua aplicação frequente e generalizada tem gerado distorções preocupantes no sistema tributário brasileiro. A prática reiterada de criar programas de parcelamento, muitas vezes acompanhados de expressivas reduções de multas e juros, acaba por enfraquecer a disciplina fiscal ao incentivar

a procrastinação no cumprimento das obrigações tributárias. Esse comportamento, além de comprometer a arrecadação regular do Estado, também cria um ambiente de desigualdade entre aqueles que pagam seus tributos pontualmente e aqueles que aguardam por oportunidades de parcelamento (Machado, 2019).

Em contraposição a essa abordagem, a transação tributária surge como uma alternativa mais equilibrada e sustentável. Diferentemente dos parcelamentos, que oferecem soluções padronizadas e temporárias, a transação tributária permite uma negociação personalizada entre o Fisco e o contribuinte. Esse mecanismo leva em consideração a capacidade de pagamento do devedor, bem como as particularidades de sua situação econômica, permitindo que o acordo seja ajustado de maneira a atender tanto aos interesses do Estado quanto às limitações do contribuinte. Dessa forma, a transação tributária facilita a regularização dos créditos fiscais de maneira mais justa e também evita a perpetuação de uma cultura de inadimplência.

Além disso, ao promover uma solução consensual e negociada para as dívidas fiscais, a transação tributária contribui para a redução da litigiosidade no âmbito tributário. Em vez de prolongar disputas judiciais, a transação permite que as partes envolvidas cheguem a um acordo de forma mais rápida, proporcionando segurança jurídica e estabilidade para ambas as partes.

Em conclusão, enquanto os parcelamentos oferecem uma solução imediata para a arrecadação em tempos de crise, a transação tributária propõe um modelo mais estruturado, justo e sustentável para a gestão dos créditos fiscais. Ao alinhar os interesses do Estado e dos contribuintes, a transação tributária fortalece a disciplina fiscal e contribui para a construção de um sistema tributário mais confiável.

3.2 MODALIDADES DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA LEI Nº 13.988/2020

Originada da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, a Lei nº 13.988/2020 trouxe regulamentação detalhada para o instituto da transação tributária, especificando as modalidades aplicáveis dentro desse contexto. Embora a lei também tenha estendido a transação para incluir débitos não tributários de titularidade da União, suas autarquias e fundações públicas, o escopo deste trabalho se concentra principalmente na aplicação da transação aos débitos tributários.

Desta forma, a Lei nº 13.988/2020 trouxe uma regulamentação inovadora para a transação tributária no Brasil, estabelecendo três modalidades principais que visam facilitar a

regularização de créditos tributários e a resolução de litígios entre contribuintes e a União. Essas modalidades são: a transação na cobrança de créditos da União, de suas autarquias e fundações públicas; a transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica; e a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor (Brasil, 2020). Cada uma dessas modalidades possui características e peculiaridades que as distinguem, proporcionando diferentes benefícios e exigindo requisitos específicos dos contribuintes.

3.2.1 Transação na Cobrança dos Créditos da União, de Suas Autarquias e Fundações Públicas

A transação na cobrança dos créditos tributários da União, das autarquias e das fundações públicas federais, é uma ferramenta estratégica introduzida pela Lei nº 13.988/2020, que visa proporcionar maior flexibilidade e eficiência na recuperação de valores devidos ao Fisco. De acordo com o Art. 10 da referida lei, essa modalidade pode ser proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Procuradoria-Geral Federal, pela Procuradoria-Geral do Banco Central ou pelo próprio devedor, oferecendo diferentes caminhos para a regularização dos débitos:

Art. 10. A transação na cobrança da dívida ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais poderá ser proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pela Procuradoria-Geral Federal e pela Procuradoria-Geral do Banco Central, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor, ou pela Procuradoria-Geral da União, em relação aos créditos sob sua responsabilidade.

Existem duas formas principais de se realizar a transação: por adesão ou de forma individual. A escolha entre essas formas é determinada pelo valor do crédito em questão. Conforme regulamentado pela Portaria PGFN nº 6757/2022, se o montante do crédito for inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a transação pode ser efetuada por adesão, o que significa que o contribuinte pode aderir a condições previamente estabelecidas pela PGFN em editais específicos. Esse formato é geralmente utilizado para débitos de menor valor e permite uma solução mais padronizada e ágil para a regularização das pendências fiscais.

Por outro lado, de acordo com o artigo 46 da Portaria, quando o valor do crédito ultrapassa os R\$ 10.000.000,00, a transação poderá ser realizada de forma individual. Nesse

caso, a negociação é feita diretamente entre o contribuinte e a PGFN, permitindo um ajuste mais personalizado das condições de pagamento, considerando as particularidades do caso concreto. Essa forma de transação é mais adequada para grandes empresas ou situações complexas, onde uma solução padronizada pode não atender de maneira eficaz às necessidades de ambas as partes.

Portaria PGFN nº 6757/2022

Art. 46. Sem prejuízo da possibilidade de adesão à proposta de transação formulada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do respectivo edital, poderão propor ou receber proposta de transação individual:

I - devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa da União for superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ou cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS for superior a R\$ 1.000.000,00 (milhão de reais).

A principal aplicação dessa modalidade de transação está focada nos créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Esses créditos, que já passaram por tentativas de cobrança sem sucesso ou que envolvem devedores com baixa capacidade de pagamento, são o alvo preferencial da legislação para a concessão de condições mais favoráveis. Nesses casos, a lei permite a concessão de descontos significativos sobre multas, juros e encargos legais, tornando a transação um instrumento vital para a recuperação de valores que, de outra forma, poderiam ser considerados perdidos.

3.2.2 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Relevante e Disseminada Controvérsia Jurídica

A transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica, representa uma inovação na busca por uma solução hábil para litígios tributários que envolvem questões de grande impacto econômico e jurídico. O principal objetivo dessa modalidade é promover a extinção de litígios administrativos e judiciais que tratam de temas jurídico-tributários de alta relevância e que afetam um grande número de contribuintes. Tais litígios, se levados ao Judiciário para resolução final, poderiam se arrastar por anos, gerando custos elevados e incertezas tanto para o Fisco quanto para os contribuintes.

Essa modalidade de transação se destaca pela sua capacidade de proporcionar uma resolução antecipada e consensual de disputas complexas, evitando o prolongamento de processos judiciais que, além de onerosos, podem resultar em decisões que não atendem

plenamente às necessidades das partes envolvidas. Ao possibilitar que contribuintes e o Fisco cheguem a um acordo, a transação por adesão no contencioso tributário reduz a sobrecarga do Judiciário e permite que os recursos financeiros e administrativos sejam direcionados para áreas mais produtivas, promovendo assim uma gestão mais eficiente dos litígios tributários.

A Portaria Normativa MF nº 1584/2023 regulamenta essa modalidade de transação, detalhando as condições sob as quais uma controvérsia pode ser considerada disseminada ou relevante. São considerados disseminados os litígios que envolvem matérias jurídicas semelhantes em múltiplos tribunais regionais federais ou aqueles que possuem um número considerável de processos pendentes, todos tratando de um mesmo tema jurídico (Brasil, 2023). A relevância, por sua vez, é identificada pela magnitude do impacto econômico da controvérsia, especialmente quando ultrapassa a marca de um bilhão de reais, ou quando há decisões divergentes entre diferentes instâncias administrativas ou judiciais, como as turmas ordinárias e a câmara superior do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF).

Uma das grandes vantagens dessa modalidade de transação é a flexibilidade nas concessões que podem ser oferecidas. Ao contrário da transação na cobrança de créditos, onde os descontos aplicáveis são mais restritos e geralmente não incluem o valor principal do débito, a transação por adesão no contencioso de relevante controvérsia permite que os descontos sejam aplicados tanto sobre juros, multas e encargos quanto sobre o valor principal do crédito tributário.

Nos termos do artigo 7 da Portaria nº 1584/2023, os descontos podem chegar a 65%, e até 70% no caso de microempresas, empresas de pequeno porte ou pessoas físicas, com prazos de quitação de até 145 meses.

Art. 7º No contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica, as reduções ou concessões oferecidas no edital ficarão limitadas ao desconto de 65% (sessenta e cinco por cento) sobre o valor total do crédito, inclusive sobre o montante principal, e prazo máximo para quitação de cento e vinte meses.

Parágrafo único. Na hipótese de transação que envolva pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, a redução máxima prevista no caput poderá ser de até 70% (setenta por cento) do valor total do crédito e o prazo para quitação de até cento e quarenta e cinco meses, observado o disposto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal.

Essas medidas buscam equilibrar os interesses do Fisco e do contribuinte, preservando a arrecadação pública. Por meio da concessão de descontos e prazos alongados, busca-se

incentivar a adimplência dos contribuintes sem comprometer a capacidade de arrecadação do Estado.

3.2.3 Transação por Adesão no Contencioso Tributário de Pequeno Valor

A terceira modalidade é a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor, que se alicerça nos princípios da racionalidade, economicidade e eficiência. Essa modalidade foi concebida para atender a litígios tributários de menor valor, ou seja, aqueles cujo montante não ultrapassa sessenta salários mínimos. Além disso, é direcionada especificamente a contribuintes que se enquadram como pessoa física, microempresa ou empresa de pequeno porte, reconhecendo as limitações financeiras e a necessidade de soluções rápidas e economicamente viáveis para esses perfis.

A escolha desses critérios reflete uma estratégia clara de priorizar a resolução de disputas em que o custo de manutenção do litígio pode facilmente superar o valor do crédito em questão. Essa abordagem evita o desperdício de recursos públicos e privados em processos que, devido ao seu baixo valor, não justificam o prolongamento de litígios no Judiciário ou na esfera administrativa. Assim, a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor se mostra como uma solução pragmática para desafogar o sistema tributário e concentrar os esforços do Fisco em casos de maior relevância econômica.

Uma das características mais importantes dessa modalidade é a possibilidade de concessão de descontos significativos, inclusive sobre o valor principal do débito. O desconto total permitido pode alcançar até 50% do valor do crédito, uma medida que visa tornar a transação atraente para os contribuintes e assegurar a rápida extinção do litígio. Essa flexibilização é justificada pela relação custo-benefício envolvida: ao oferecer condições vantajosas para o pagamento do débito, o Estado não apenas incentiva a regularização fiscal, mas também evita que recursos sejam consumidos em processos de cobrança, gerando, muitas vezes, custos administrativos que superam o valor em disputa.

A regulamentação desta modalidade foi delegada ao Ministro da Economia, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional e ao Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, conforme estabelecido na Portaria Normativa MF nº 1584/2023:

Art. 31. A transação relativa a crédito tributário de pequeno valor será realizada na pendência de impugnação, de recurso ou de reclamação administrativa ou no processo de cobrança da Dívida Ativa da União.
Parágrafo único. A oferta por edital e os atos procedimentais de celebração

da transação competem: I - à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, no âmbito do contencioso administrativo; ou II - à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nas demais hipóteses.

Essa delegação de competência assegura que as regras específicas possam ser adaptadas às necessidades práticas do Fisco e dos contribuintes, permitindo uma aplicação mais diligente e contextualizada da transação por adesão no contencioso de pequeno valor.

Além disso, essa modalidade de transação representa um avanço no tratamento diferenciado aos contribuintes de menor porte, que muitas vezes enfrentam dificuldades desproporcionais para resolver suas pendências fiscais. Ao permitir uma solução rápida e menos onerosa, a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor contribui para a inclusão dessas empresas e pessoas físicas no cumprimento regular de suas obrigações tributárias, fortalecendo a cultura de adimplência e evitando que pequenos débitos se transformem em grandes problemas financeiros no futuro.

Em última análise, pode-se concluir que as três modalidades de transação introduzidas pela Lei nº 13.988/2020 possuem objetivos distintos, mas todas compartilham características essenciais que as tornam ferramentas exitosas na gestão tributária. Todas exigem a existência de litígios prévios e envolvem concessões mútuas, resultando na extinção do crédito tributário após o cumprimento das condições estabelecidas.

3.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS NA PORTARIA Nº 6757/2022

A Portaria nº 6757/22 inaugura uma nova forma de atuação do governo brasileiro no que tange à cobrança da dívida ativa da União, ao incorporar princípios e objetivos que promovem o equilíbrio entre a recuperação de créditos e a sustentabilidade das empresas devedoras.

A aplicação desses princípios reflete uma abordagem mais humana e colaborativa, promovendo um ambiente de confiança entre as partes envolvidas. O objetivo desse sistema vai além do simples pagamento das dívidas, priorizando também a preservação da função social das empresas e a continuidade de suas atividades econômicas. Dessa forma, os princípios delineados no artigo 2º da Portaria visam balancear as necessidades fiscais com a sustentabilidade empresarial, garantindo que as empresas possam honrar seus compromissos sem comprometer sua capacidade de operar. Os princípios trabalhados adiante serão os seguintes:

Art. 2º São princípios aplicáveis à transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS:

- I - presunção de boa-fé do contribuinte;
- II - concorrência leal entre os contribuintes;
- III - estímulo à autorregularização e conformidade fiscal;
- IV - redução de litigiosidade;
- V - menor onerosidade dos instrumentos de cobrança;
- VI - adequação dos meios de cobrança à capacidade de pagamento dos devedores inscritos em dívida ativa da União e do FGTS;
- VII - autonomia de vontade das partes na celebração do acordo de transação;
- VIII - atendimento ao interesse público; e
- IX - publicidade e transparência ativa, ressalvada a divulgação de informações protegidas por sigilo, nos termos da lei (Brasil, 2022).

Um dos pilares estabelecidos pela Portaria é a presunção de boa-fé do contribuinte, que condiciona positivamente a negociação. Mesmo em casos de inadimplência recorrente, esse princípio parte do pressuposto de que o devedor tem a intenção de regularizar sua situação. Essa abordagem é fundamental porque transforma o processo de cobrança em algo mais humano e realista, reconhecendo que crises econômicas e dificuldades financeiras podem ser transitórias. Ao admitir a boa-fé, a administração pública abre espaço para que o contribuinte possa negociar seus débitos de forma menos hostil, criando um ambiente de cooperação, em vez de confronto (Brasil, 2022, art. 2º, inciso I).

Seguindo a mesma perspectiva, a concorrência leal entre contribuintes é outro princípio essencial, garantindo que a transação não seja utilizada como um mecanismo de favorecimento indevido. Isso significa que todos os devedores devem ser tratados de maneira isonômica, assegurando que nenhum deles seja beneficiado em detrimento de outros. Na prática, isso se traduz em garantir que os mesmos benefícios concedidos a um devedor estejam disponíveis a outros que estejam em condições semelhantes. A aplicação desse princípio é crucial para a preservação da justiça fiscal e para evitar que a transação se torne um fator de desequilíbrio no mercado, uma vez que as empresas em situação regular não podem ser prejudicadas por aquelas que utilizam a transação como vantagem competitiva (Brasil, 2022, art. 2º, inciso II).

A autorregularização e a conformidade fiscal também são metas centrais do instrumento normativo. O objetivo não é apenas liquidar dívidas passadas, mas fomentar uma cultura de conformidade voluntária, onde o contribuinte se compromete a manter sua regularidade fiscal futura. Para isso, as partes devem negociar critérios que não apenas viabilizem o pagamento, mas garantam a sustentabilidade da empresa, permitindo que ela

continue suas atividades econômicas de maneira saudável e contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do país (Brasil, 2022, art. 2º, inciso III).

Esse princípio busca promover uma cultura em que as partes, especialmente o contribuinte, assumam a responsabilidade de resolver suas pendências tributárias, garantindo a continuidade da regularidade fiscal da empresa. O objetivo não é somente quitar débitos passados, mas também criar condições para que a empresa mantenha sua situação fiscal em dia, reduzindo o risco de inadimplência futura. Essa abordagem visa evitar a reincidência de dívidas e, consequentemente, a necessidade de novas ações de cobrança.

Ademais, a redução da litigiosidade também é um benefício direto da aplicação da Portaria. Ao firmar um acordo, tanto a administração pública quanto o contribuinte se comprometem a encerrar processos judiciais relacionados aos débitos em questão. Isso inclui embargos, mandados de segurança e demais medidas judiciais que o devedor possa ter ajuizado, bem como ações de execução e outras medidas coercitivas que a Fazenda Pública possa ter iniciado (Brasil, 2022, art. 2º, inciso IV).

A transação, portanto, não é apenas um instrumento para resolver o passivo fiscal, mas também um mecanismo para pacificar o cenário judicial, evitando o prolongamento de disputas judiciais. Ao mesmo tempo, o acordo busca evitar o surgimento de novas ações, criando uma atmosfera de colaboração em vez de conflito.

Outro princípio relevante é o da menor onerosidade dos instrumentos de cobrança. Aqui, a transação se diferencia das medidas tradicionais de cobrança, como penhoras e leilões, ao buscar meios menos gravosos para o devedor, sempre que possível. O objetivo é viabilizar o pagamento dos débitos de forma que não inviabilize as operações da empresa. Por exemplo, em vez de exigir garantias como carta-fiança ou hipoteca, pode-se recorrer à penhora de bens de menor valor ou aproveitar depósitos já feitos em processos judiciais. A ideia é que a transação seja um processo equilibrado, que não onere desproporcionalmente o devedor e, ao mesmo tempo, assegure o pagamento dos débitos (Brasil, 2022, art. 2º, inciso V).

A adequação dos meios de cobrança à capacidade de pagamento é outro ponto fundamental. A transação deve ser desenhada levando em conta a real capacidade financeira do devedor. Isso significa que o acordo deve considerar os valores devidos, mas também a capacidade do devedor de honrar esses compromissos sem comprometer a viabilidade de sua empresa. A ideia é que o devedor possa pagar suas dívidas sem prejudicar suas atividades, assegurando que a empresa continue operando e gerando recursos. A capacidade de

pagamento, portanto, deve ser vista como um fator construtivo, permitindo a regularização da situação fiscal sem sufocar a empresa financeiramente (Brasil, 2022, art. 2º, inciso VI).

No mesmo sentido, a autonomia de vontade das partes reforça o caráter contratual da transação, permitindo que contribuinte e administração pública negociem os termos do acordo de maneira flexível. A transação não se limita às disposições legais, mas se baseia no entendimento mútuo entre as partes, garantindo que o acordo seja personalizado e adequado às condições específicas do devedor. Esse princípio assegura que as partes tenham liberdade para negociar prazos, valores e formas de pagamento, sempre dentro dos limites da lei (Brasil, 2022, art. 2º, inciso VII).

O atendimento ao interesse público, destacado no inciso VIII da Portaria, é o fio condutor de todo o processo de transação. Embora o objetivo seja garantir que o crédito da União seja recuperado, o interesse público vai além da simples cobrança. A preservação da empresa e a manutenção dos empregos são essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país. A função social da empresa, nesse contexto, é um valor a ser protegido. Portanto, a transação deve equilibrar a necessidade de arrecadação com a continuidade das atividades econômicas, garantindo que o devedor tenha condições de seguir contribuindo para a economia (Brasil, 2022, art. 2º, inciso VIII).

Por fim, a publicidade e transparência ativa são princípios que visam garantir que as condições dos acordos de transação sejam amplamente conhecidas, respeitando os limites do sigilo fiscal. A divulgação dos contratos de transação assegura a transparência e também possibilita que outros devedores tomem conhecimento das condições negociadas e possam buscar acordos semelhantes. Isso reforça a isonomia entre os contribuintes e promove a confiança no sistema de transação (Brasil, 2022, art. 2º, inciso IX).

Os objetivos da transação, descritos no Art. 3º, estão alinhados com esses princípios. O primeiro deles é a superação da crise econômico-financeira do devedor, permitindo a manutenção da empresa, a preservação dos empregos e a função social da empresa. O segundo objetivo é garantir uma fonte sustentável de recursos para o financiamento de políticas públicas. A transação deve assegurar que os pagamentos sejam feitos de forma estável e previsível, de modo que o fluxo de recursos não seja interrompido.

Outro objetivo é garantir que a cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa seja feita de forma equilibrada, conciliando os interesses da União, dos contribuintes e do FGTS. A transação também deve ser realizada de forma menos gravosa para todas as partes, garantindo que o custo da execução fiscal seja minimizado e que o processo seja eficiente e justo.

Em última análise, a transação oferece aos contribuintes em dificuldades financeiras uma oportunidade para retomar o cumprimento voluntário de suas obrigações fiscais. A possibilidade de repactuar dívidas e migrar para programas de parcelamento assegura que o devedor não perca os benefícios proporcionados pela transação, permitindo um pagamento sustentável e a manutenção da regularidade fiscal a longo prazo. Dessa forma, a transação facilita a quitação de débitos e promove um ambiente de conformidade contínua, prevenindo a reincidência de inadimplência.

3.4 CRITÉRIOS DE CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS CONTRIBUÍNTES

Considerar a capacidade contributiva no contexto da Transação Tributária representa um passo importante para a modernização do sistema fiscal brasileiro. Ao reconhecer as especificidades financeiras de cada contribuinte, esse mecanismo promove uma abordagem mais isonômica na resolução de litígios fiscais. Essa mudança reflete um movimento em direção ao tratamento diferenciado dos contribuintes, com base no princípio de "tratar os desiguais na medida de sua desigualdade", oferecendo um modelo mais adaptado às necessidades e condições reais dos devedores (Carrazza, 2022).

Inspirado no modelo norte-americano "Offers in Compromise" (OIC), utilizado pelo IRS, a transação tributária no Brasil se distancia do antigo modelo que tratava os débitos de maneira uniforme, sem considerar as particularidades de cada caso. No sistema norte-americano, a elegibilidade para um acordo não se baseia apenas na capacidade de pagamento a longo prazo, mas também em uma análise detalhada das circunstâncias financeiras do contribuinte (Internal Revenue Service, 2020). Da mesma forma, a introdução da capacidade contributiva como critério essencial na legislação brasileira marca uma nova fase, onde a justiça fiscal é alcançada por meio da adaptação dos termos da transação à realidade econômica de cada contribuinte.

Sérgio André Rocha, destaca que a transação tributária, ao considerar a capacidade de pagamento do devedor, traz uma abordagem mais inclusiva e equilibrada, permitindo que contribuintes em situações diferentes sejam tratados de acordo com suas condições econômicas, promovendo a regularização sem comprometer a sustentabilidade das empresas (Rocha, 2018).

Nesse sentido, a Lei nº 13.988/2020 traz consigo um sistema que permite a criação de um perfil detalhado do contribuinte, com base em informações fornecidas à PGFN. Esse perfil leva em conta aspectos como a situação econômica e financeira da pessoa jurídica,

incluindo os impactos da pandemia, com o objetivo de conceder benefícios maiores para aqueles que realmente necessitam. A lei permite que determinados grupos, como microempresas e empresas de pequeno porte, recebam condições mais vantajosas, como maiores tetos de redução da dívida e prazos de quitação mais amplos.

Além disso, a legislação diferencia as empresas em processos de recuperação judicial, liquidação ou falência, reconhecendo a fragilidade econômica desses devedores e ajustando os termos da transação para incentivá-los a cumprir suas obrigações fiscais. Essa abordagem visa além da recuperação dos créditos tributários, focando principalmente na preservação das atividades empresariais e a manutenção de empregos, contribuindo, dessa forma, para a estabilidade econômica e social.

A avaliação da capacidade contributiva se dá por meio de uma análise minuciosa das informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais fornecidas pelo contribuinte. A Portaria nº 6.757, estabelece critérios claros para essa avaliação, incluindo um método de cálculo que estima a capacidade do contribuinte de pagar seus débitos em um prazo de cinco anos, sem comprometer o funcionamento de sua empresa. Esse processo é complementado por um diálogo contínuo entre a PGFN e o contribuinte, realizado por meio de canais eletrônicos, que facilitam o envio de documentos e a possibilidade de solicitar revisões.

Conforme o artigo 19 da referida portaria, os critérios para a avaliação da capacidade econômica do contribuinte incluem a análise dos seguintes aspectos:

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

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

Além disso, a lei estabelece uma série de compromissos que o contribuinte deve assumir ao optar pela transação tributária, reforçando a ética e a transparência no processo. Esses compromissos incluem: a proibição de uso abusivo da transação para fins de concorrência desleal, a obrigação de transparência na comunicação com a Fazenda Nacional,

e a desistência de recursos administrativos ou judiciais relacionados aos créditos incluídos na transação (Brasil, 2020).

Esses requisitos são associados à capacidade de pagamento, assegurando que o contribuinte não apenas receba benefícios fiscais, mas que o faça de maneira justa e responsável, de acordo com sua real capacidade financeira. Assim, o instrumento da transação tributária facilita a regularização fiscal e também promove um ambiente mais equilibrado e ético, ao alinhar a concessão de vantagens com a sustentabilidade econômica e a legalidade.

3.5 CLASSIFICAÇÃO DE RECUPERABILIDADE DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Assim como a capacidade de pagamento do contribuinte, a classificação dos créditos tributários de acordo com seu grau de recuperabilidade é crucial para definir os benefícios concedidos durante as negociações de transação tributária. A legislação reconhece que os créditos tributários não possuem a mesma probabilidade de recuperação, justificando assim a adoção de critérios diferenciados para maximizar a eficiência da cobrança e promover a justiça fiscal.

A responsabilidade pela regulamentação desses critérios recai sobre o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 14 da Lei nº 13.988/2020 (Brasil, 2020).

Art. 14.

Parágrafo único. Caberá ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional disciplinar, por ato próprio, os critérios para aferição do grau de recuperabilidade das dívidas, os parâmetros para aceitação da transação individual e a concessão de descontos, entre eles o insucesso dos meios ordinários e convencionais de cobrança e a vinculação dos benefícios a critérios preferencialmente objetivos que incluam ainda a sua temporalidade, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança (Brasil, 2020).

Anteriormente, a classificação dos créditos era tratada em editais específicos de transação, como os emitidos durante a pandemia de COVID-19. Contudo, com a publicação da Portaria PGFN nº 6.757/22 e suas subseqüentes alterações, foi formalizado um conjunto de parâmetros que orientam a avaliação da recuperabilidade dos créditos, contribuindo para a uniformidade e transparência do processo (Brasil, 2022).

Esses critérios incluem fatores como o tempo de cobrança do crédito, a suficiência e liquidez das garantias, a existência de parcelamentos anteriores e a perspectiva de êxito nas

esferas administrativa e judicial. Dependendo das características específicas do crédito e do contribuinte, esses critérios podem ser aplicados isoladamente ou de forma cumulativa. Alguns desses critérios, como a situação econômica do devedor e o custo de cobrança, possuem uma natureza mais subjetiva, exigindo uma análise detalhada do caso concreto.

A classificação dos créditos tributários é dividida em quatro faixas, variando de acordo com a expectativa de recuperação. Apenas os créditos classificados nas duas últimas faixas, ou seja, aqueles considerados de difícil recuperação ou irrecuperáveis, são elegíveis para receber os maiores benefícios em termos de descontos e facilidades de pagamento. Em contrapartida, os créditos com alta expectativa de recuperação, classificados como "tipo A", recebem menos flexibilizações, refletindo a maior probabilidade de sucesso na cobrança integral.

Para os créditos classificados como irrecuperáveis, a PGFN estabeleceu critérios objetivos, como o tempo de inscrição em dívida ativa, a ausência de garantias e o histórico de litígios prolongados sem resolução. Esses critérios são fundamentais para identificar casos em que a transação tributária pode ser mais eficaz, permitindo que a Fazenda Nacional recupere parte dos valores devidos, em vez de manter créditos inativos por longos períodos.

O artigo 11 da Lei nº 13.988 prevê que os créditos tributários classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação são elegíveis para receber descontos significativos em multas, juros e encargos legais. Essa disposição legal demonstra uma mudança estratégica, onde o Estado reconhece que insistir na cobrança integral de determinados créditos pode ser ineficaz e até prejudicial, tanto do ponto de vista econômico quanto administrativo (Brasil, 2020).

Ao possibilitar concessões expressivas para créditos com baixa probabilidade de recuperação, a lei reflete uma compreensão mais realista das dificuldades enfrentadas pelos devedores em situações econômicas adversas. Essa flexibilidade permite que o Fisco recupere parte dos valores que, de outra forma, permaneceriam como passivos inativos, contribuindo para uma gestão mais adequada dos recursos públicos. Além disso, a medida ajuda a descongestionar o sistema de cobrança e a reduzir os custos operacionais associados à manutenção de dívidas que, na prática, são difíceis de serem recuperadas integralmente.

3.6 CONCESSÕES PERMITIDAS NA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: DESCONTOS, PRAZOS E CONDIÇÕES

Entre as principais concessões previstas na transação tributária destacam-se os descontos em multas, juros e encargos legais, a ampliação dos prazos para pagamento e a flexibilização das garantias exigidas. Cada uma dessas concessões é aplicada de acordo com a situação econômica do contribuinte e o grau de recuperabilidade dos créditos envolvidos.

Uma das concessões mais significativas na transação tributária é a possibilidade de descontos em multas, juros e encargos legais. Esses descontos podem variar dependendo da classificação do crédito tributário e da capacidade de pagamento do devedor. Créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação podem receber descontos mais substanciais, refletindo a dificuldade que o Estado teria em recuperá-los na íntegra.

A Portaria nº 6.757 reforça esse entendimento ao estipular em seu artigo 8º, inciso I, que os descontos podem ser oferecidos para créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação:

Art. 8º As modalidades de transação previstas nesta Portaria poderão envolver, a exclusivo critério da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as seguintes concessões, observados os limites previstos na legislação de regência da transação:

I - oferecimento de descontos e a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) aos débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Brasil, 2022).

O limite máximo para esses descontos é estabelecido em 65% do valor total dos créditos, conforme o artigo 15, inciso III da Portaria, o qual dispõe sobre as vedações do instituto. No entanto, para microempresas, empresas de pequeno porte e outras entidades específicas, esse limite pode ser ampliado para até 70%, como previsto no artigo 15, § 1º.

Art. 15. Sem prejuízo da possibilidade de celebração de Negócio Jurídico Processual para equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, nos termos de regimento próprio, é vedada a transação que:

III - implique redução superior a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados;

§ 1º A redução máxima de que trata o inciso III do caput deste artigo será de até 70% (setenta por cento), ampliando-se o prazo máximo de quitação para até 145 (cento e quarenta e cinco) meses, respeitado o disposto no § 11 do art. 195 da Constituição, quando a transação envolver:

I - pessoa natural, inclusive microempreendedor individual;

II - microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - Santas Casas de Misericórdia;

IV - sociedades cooperativas;

V - demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; ou

VI - instituições de ensino (Brasil, 2022).

Essa flexibilização visa a incentivar a regularização fiscal em situações onde a cobrança integral seria economicamente inviável ou onerosa para o Fisco. Ao permitir descontos expressivos, o Estado busca recuperar parte dos créditos que, de outra forma, poderiam nunca ser recolhidos, ao mesmo tempo que oferece ao contribuinte uma oportunidade de quitar suas dívidas em condições mais favoráveis.

Outra concessão importante na transação tributária é a extensão dos prazos para pagamento dos débitos. A Lei nº 13.988 permite que os débitos sejam parcelados em até 120 meses (10 anos). A Portaria PGFN nº 6.757, no artigo 15, inciso V, complementa essa disposição ao estipular que em casos especiais, como para microempresas, pequenas empresas, Santas Casas de Misericórdia e instituições de ensino, o prazo de quitação pode ser estendido para até 145 meses.

A flexibilização das garantias exigidas para a quitação de débitos também é uma concessão prevista na transação tributária. O artigo 8º, inciso IV, da Portaria nº 6.757, permite a flexibilização das regras para aceitação, substituição e liberação de garantias, dependendo da situação econômica do contribuinte e da avaliação de sua capacidade de pagamento.

Por exemplo, se o contribuinte possui bens penhorados ou oferecidos como garantia, ele pode solicitar a alienação por iniciativa particular, conforme permitido pelo artigo 45, parágrafo único, da Portaria. Isso permite que os bens sejam vendidos para amortizar ou liquidar o saldo devedor transacionado, proporcionando maior flexibilidade para o contribuinte sem comprometer os interesses do Fisco.

Por fim, é importante pontuar que legislação estabelece limites claros para as concessões permitidas nas transações, garantindo que certos princípios sejam respeitados. Em particular, não são permitidas concessões em situações que envolvam multas de natureza penal ou débitos associados a fraudes ou simulações por parte do contribuinte. Essas restrições visam manter a integridade do sistema tributário e prevenir que práticas abusivas sejam recompensadas.

Além disso, a transação tributária não pode resultar na redução do montante principal do crédito devido, nem conceder descontos sobre valores que são devidos aos trabalhadores. Isso inclui, por exemplo, contribuições ao FGTS e outras obrigações trabalhistas, que têm um caráter de proteção social e não podem ser objeto de negociação.

Art. 15. Sem prejuízo da possibilidade de celebração de Negócio Jurídico Processual para equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, nos termos de regramento próprio, é vedada a transação que:

I - reduza o montante principal do crédito ou conceda descontos sobre quaisquer valores devidos aos trabalhadores, conforme critérios estabelecidos pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Brasil, 2022).

Essas limitações refletem a preocupação da legislação em assegurar que direitos fundamentais dos trabalhadores e os princípios da justiça tributária sejam preservados, evitando que a flexibilidade da transação comprometa valores essenciais.

4 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MECANISMO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS

4.1 VANTAGENS DA ADOÇÃO DE MECANISMOS CONSENSUAIS NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO

Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, o que se deve à complexidade e ineficiência do processo de cobrança de créditos tributários quando estes chegam à via judicial (Barbosa, 2018). O processo de execução fiscal é iniciado no Judiciário somente após o esgotamento das tentativas administrativas de recuperação do crédito, que incluem notificações, multas e outras medidas de cobrança adotadas pela administração fazendária. Quando essas tentativas são frustradas, o débito é inscrito na dívida ativa, desencadeando um processo judicial que, na prática, frequentemente repete etapas já realizadas na fase administrativa.

Esse ciclo repetitivo gera uma ineficiência sistêmica, pois o Judiciário precisa adotar novamente providências para localizar o devedor ou identificar patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário. Essas são as mesmas ações que já foram empreendidas sem sucesso pela administração tributária. Além disso, muitos dos títulos que chegam ao Judiciário são dívidas antigas, com baixa ou nenhuma probabilidade de recuperação, dado que tentativas de cobrança prévias foram improdutivas. Como resultado, o sistema se vê abarrotado de processos que têm pouca ou nenhuma chance de sucesso, prolongando ainda mais a tramitação judicial.

Os dados do "Justiça em Números 2024" do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) ilustram a gravidade do problema: as execuções fiscais representam 31% de todos os casos pendentes no Judiciário e 59% do total das execuções pendentes. Além disso, a taxa de congestionamento nesses processos é alarmante, atingindo 87,8%. Sem as execuções fiscais, a taxa global de congestionamento do Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%. O tempo médio de tramitação de uma execução fiscal baixada é de 7 anos e 9 meses, três vezes o tempo médio global de tramitação de processos judiciais (CNJ, 2024).

Nesse contexto, a transação tributária se apresenta como um instrumento valioso para enfrentar essa crise de morosidade e ineficiência no sistema de execução fiscal. Ao permitir que o Fisco e os contribuintes negociem diretamente as condições de pagamento, como a redução de multas, juros e a flexibilização dos prazos, antes que o conflito seja judicializado, a transação tributária evita que títulos inviáveis cheguem ao Judiciário, poupando tempo e recursos. Essa abordagem consensual rompe com o modelo tradicional de confronto, onde o Estado, através da Administração Pública, assume uma postura colaborativa em busca de soluções eficientes e menos onerosas.

Além de desafogar o sistema judicial, a transação tributária também melhora a eficiência na arrecadação de tributos, pois permite que créditos sejam satisfeitos de forma mais rápida, ainda que com valores reduzidos. O Estado abre mão de parte da sua receita potencial, mas ganha em celeridade e probabilidade de recebimento, o que muitas vezes seria impossível em um processo judicial prolongado e incerto.

Do ponto de vista da Administração Pública, a transação tributária não representa apenas uma concessão, mas sim uma estratégia para garantir a satisfação parcial do crédito tributário de forma frutífera. Ao invés de insistir em processos longos e de baixa recuperação, o Estado reconhece a importância de adotar práticas mais realistas e pragmáticas (Carrazza, 2022). A transação tributária, portanto, melhora a relação entre o Fisco e os contribuintes, ao mesmo tempo em que promove uma administração tributária resolutiva e alinhada aos princípios do Estado Democrático de Direito.

As vantagens decorrentes da adoção da transação tributária, como a redução dos litígios tributários e o aumento da eficiência na arrecadação fiscal, serão analisadas de forma detalhada nos próximos tópicos deste trabalho. Essa análise permitirá compreender como esses mecanismos podem transformar a relação entre o Fisco e os contribuintes, promovendo uma administração tributária interativa e menos conflituosa.

4.2 IMPACTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NA REDUÇÃO DE LITÍGIOS TRIBUTÁRIOS

A implementação da transação tributária no Brasil como um mecanismo de solução consensual de litígios fiscais tem mostrado resultados promissores na redução de processos judiciais relacionados a execuções fiscais. A diminuição de processos judiciais pode ser diretamente atribuída à natureza consensual da transação tributária, que oferece uma oportunidade para que Fisco e contribuintes negociem as condições de pagamento, incluindo

a redução de multas, juros e prazos mais flexíveis. Com essa abordagem, a transação tributária se destaca como uma alternativa atraente para a regularização de débitos, evitando que as disputas avancem para a esfera judicial, o que reduz a sobrecarga processual e permite uma alocação estratégica dos recursos públicos.

Os dados mais recentes do relatório "Justiça em Números 2024", divulgados pelo CNJ, corroboram a tendência de queda nas execuções fiscais, destacando o impacto positivo da transação tributária como uma ferramenta eficaz na redução da judicialização de litígios fiscais. Embora o relatório aponte um aumento de 0,2% no número total de execuções pendentes, esse crescimento está associado principalmente às execuções judiciais, que registraram um aumento expressivo de 28,6% em 2023. Isso revela que, enquanto outros tipos de execução enfrentam uma escalada de processos, as execuções fiscais seguem em uma trajetória oposta, refletindo o sucesso de medidas consensuais como a transação tributária (CNJ, 2024).

Desde 2018, as execuções fiscais têm apresentado uma redução constante, com uma queda de 2,3% no último ano, retornando aos níveis observados em 2012 (CNJ, 2024). Esse recuo sugere que a transação tributária não se enquadra como uma estratégia temporária, mas sim um mecanismo sustentável para desafogar o Judiciário e melhorar a eficiência na cobrança de débitos fiscais.

Outro dado relevante apresentado pelo CNJ é a queda de 21,9% no número de novos casos de execução fiscal em 2023, em comparação a 2022 (CNJ, 2024). Esse declínio expressivo ilustra o impacto direto da transação tributária na contenção do volume de litígios fiscais que chegam à Justiça. Ao proporcionar um ambiente de negociação entre o Fisco e os contribuintes, com condições mais favoráveis para ambas as partes, a transação tributária tem se mostrado uma alternativa produtiva para resolver conflitos sem a necessidade de intervenção judicial.

Em termos práticos, essa queda no número de novos processos de execução fiscal resulta em uma economia decisiva de recursos públicos, permitindo que o Judiciário e as procuradorias concentrem seus esforços em casos mais complexos e relevantes. Essa maior eficiência administrativa possibilita que os recursos sejam alocados em áreas mais estratégicas, em vez de serem consumidos em processos repetitivos de cobrança fiscal. Além disso, a diminuição no volume de litígios permite que o governo concentre seus esforços em políticas públicas e ações preventivas com benefícios mais duradouros, evitando a manutenção de uma rotina desgastante de disputas fiscais.

A redução do estoque de processos judiciais é, portanto, uma das provas mais concretas de que a transação tributária não só facilita a recuperação de créditos fiscais de forma mais rápida, como também promove a racionalização do sistema judicial, permitindo que o Estado e os contribuintes resolvam suas disputas de maneira eficiente. Essa mudança reflete uma modernização da administração tributária, alinhada com os princípios de eficiência, justiça e boa governança.

4.3 AUMENTO DA EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO FISCAL ATRAVÉS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Em termos de eficiência na arrecadação fiscal, a transação tributária tem se consolidado como um mecanismo inovador e funcional, promovendo uma gestão mais estratégica dos recursos públicos e oferecendo uma alternativa ágil ao tradicional e demorado processo de execução fiscal. Ao viabilizar acordos entre o Fisco e os contribuintes para a regularização de débitos tributários, esse instrumento legal tem mostrado resultados pertinentes, reformulando a maneira como as dívidas fiscais são recuperadas no Brasil. Além de agilizar o processo de cobrança, a transação tributária contribui para a modernização e desburocratização do sistema tributário, tornando-o menos litigioso e capaz de facilitar a recuperação de créditos de forma célere.(Carrazza, 2022).

Um dos aspectos que mais evidenciam a eficiência da transação tributária é a rapidez com que permite a recuperação de créditos fiscais. Por meio desse mecanismo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tem obtido resultados expressivos em prazos consideravelmente mais curtos. De acordo com o relatório "PGFN em Números 2024", só em 2023 foram recuperados cerca de R\$ 20,7 bilhões em créditos tributários por meio de transações. Esse valor, em um contexto tradicional de litígios, poderia levar anos para ser efetivamente arrecadado (Brasil, 2024).

A redução no tempo de ingresso desses recursos nos cofres públicos é um fator decisivo para que o governo possa financiar suas atividades de forma mais ágil, garantindo maior eficiência na execução de políticas públicas e na gestão orçamentária. Assim, a celeridade proporcionada pela transação tributária é capaz de aliviar a sobrecarga do Judiciário e também fortalecer a estabilidade financeira do Estado ao disponibilizar receitas de forma mais previsível e rápida.

Ademais, ao possibilitar a negociação de condições mais flexíveis, como a redução de multas e juros, esse mecanismo incentiva os contribuintes a regularizarem suas pendências de

forma voluntária. Tal cenário facilita o cumprimento das obrigações fiscais, e também, contribui para o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições fiscais, promovendo uma relação mais colaborativa entre o Fisco e os contribuintes (Machado, 2021). Essa mudança de postura é crucial para o aumento da eficiência na arrecadação fiscal, pois evita o acúmulo de débitos tributários difíceis de serem cobrados judicialmente e minimiza a incidência de inadimplência (Carvalho, 2022).

Nessa perspectiva, a transação tributária se alinha perfeitamente com os princípios constitucionais de eficiência e razoável duração dos processos administrativos e judiciais. Ao promover a resolução de conflitos tributários de forma mais rápida e menos conflituosa, o Estado melhora a eficiência de sua administração fiscal e contribui para a desjudicialização do sistema, reduzindo a sobrecarga do Poder Judiciário.

Portanto, a transação tributária se revela uma ferramenta essencial para o aumento da eficiência na arrecadação fiscal, ao proporcionar uma solução rápida e menos onerosa para a recuperação de créditos tributários. A continuidade e ampliação do uso deste mecanismo podem representar uma transformação na maneira como o Estado brasileiro gerencia suas receitas, promovendo um sistema tributário justo e capaz de atender às necessidades da sociedade de forma mais equilibrada.

4.4 ANÁLISE DO ACORDO DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA ENTRE O ESTADO DA PARAÍBA E A PGFN

Em maio de 2024, o Estado da Paraíba firmou um acordo de transação tributária individual com a União, destacando-se como um marco na gestão fiscal pública do estado. Este acordo, que visa a regularização de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão em débitos, representa uma estratégia decisiva para o equilíbrio das finanças estaduais, consolidando um exemplo prático de como os mecanismos de transação tributária podem transformar a maneira como as dívidas fiscais são gerenciadas no Brasil.

A importância desse acordo vai além da simples regularização de um passivo financeiro; ele demonstra a eficácia dos mecanismos de transação tributária, que têm ganhado espaço no cenário jurídico-fiscal como uma alternativa eficiente ao tradicional processo de execução fiscal. Através dessa transação, o Estado da Paraíba foi capaz de negociar condições vantajosas para a quitação de suas dívidas, incluindo descontos e prazos de pagamento mais favoráveis, o que seria mais difícil de alcançar em um processo litigioso convencional.

O acordo em questão prevê a regularização dos débitos do estado, que incluem dívidas previdenciárias e não previdenciárias. O plano de recuperação fiscal, formalizado através do sistema REGULARIZA PGFN, reflete uma abordagem moderna e estratégica para a gestão das finanças públicas, permitindo ao estado reestruturar suas obrigações financeiras de maneira que não comprometa seu equilíbrio fiscal a longo prazo.

Conforme as informações contidas no termo de transação, o acordo para os débitos previdenciários estabeleceu um desconto máximo de 65%, aliado à possibilidade de parcelamento em até 60 meses. Esse prazo estendido oferece uma margem considerável para que o Estado ajuste suas finanças de forma gradual, evitando o impacto negativo de uma quitação imediata, que poderia comprometer investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura. Essa flexibilidade no pagamento permite que o Estado mantenha a continuidade de suas políticas públicas sem prejudicar seu fluxo de caixa (Brasil, 2024).

Em contraste, os débitos não previdenciários, embora também contem com um desconto de 65%, devem ser quitados em um prazo muito mais curto, de apenas um mês. Essa diferença nas condições reflete as distintas naturezas das dívidas e as prioridades da União na recuperação de créditos. Enquanto os débitos previdenciários estão diretamente ligados à seguridade social e necessitam de maior flexibilidade para garantir a sustentabilidade fiscal dos entes devedores, os débitos não previdenciários exigem uma recuperação mais rápida para atender às necessidades de arrecadação imediata da União, sem o mesmo impacto direto sobre programas sociais essenciais.

Outro ponto crucial deste acordo é a exigência de que o Estado da Paraíba desista de todas as impugnações ou recursos administrativos e das ações judiciais relacionadas aos débitos transacionados. Essa cláusula é importante para garantir a eficácia e a celeridade da regularização fiscal, eliminando potenciais obstáculos legais que poderiam atrasar a resolução definitiva das dívidas. Com isso, o estado evita os custos e incertezas associados a processos judiciais, que muitas vezes perduram por longos períodos, gerando mais encargos financeiros e administrativos.

Além de proporcionar uma solução para a regularização de um passivo financeiro significativo, o acordo de transação tributária firmado entre a PGFN e o Estado da Paraíba fortalece a responsabilidade fiscal do estado e abre novas possibilidades para a captação de recursos e investimentos em políticas públicas. A transação não só resolve um passivo financeiro considerável, mas também exemplifica como a adoção de mecanismos consensuais pode promover uma gestão pública resolutiva e alinhada aos princípios do Estado Democrático de Direito.

A longo prazo, o impacto deste acordo poderá ser observado na melhoria da saúde financeira do estado, na maior eficiência na alocação de recursos públicos e no fortalecimento da confiança dos cidadãos na administração pública. O sucesso dessa transação pode ainda servir como modelo para outros estados e municípios que enfrentam desafios semelhantes, incentivando uma cultura de resolução negociada de débitos tributários e promovendo uma gestão fiscal mais proativa e menos conflituosa.

Em resumo, o acordo de transação tributária firmado entre a PGFN e o Estado da Paraíba representa um exemplo claro de como a utilização de mecanismos consensuais na gestão de débitos fiscais pode trazer benefícios tanto para o estado quanto para a sociedade como um todo. Ao possibilitar uma regularização fiscal eficiente e menos onerosa, esse instrumento legal se consolida como uma ferramenta poderosa para a promoção da responsabilidade fiscal e da justiça tributária. A transação além de resolver um passivo financeiro considerável, abre caminho para uma gestão pública mais eficaz, beneficiando tanto o estado quanto seus cidadãos.

4.5 DESAFIOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Conforme abordado ao longo deste trabalho, a transação tributária no Brasil, regulamentada pela Lei nº 13.988/2020, representa um avanço para a resolução de conflitos fiscais, proporcionando um ambiente mais cooperativo entre o Fisco e os contribuintes. Ao longo dos últimos anos, a adoção dessa ferramenta tem demonstrado seu potencial para desafogar o Judiciário e otimizar a arrecadação fiscal, o que é essencial em um país onde a judicialização das questões tributárias é uma realidade crônica. No entanto, apesar dos avanços, o mecanismo da transação tributária ainda enfrenta uma série de desafios que precisam ser abordados para alcançar seu pleno potencial.

Um dos principais desafios da transação tributária está relacionado à complexidade normativa envolvida na sua aplicação. O processo para aderir a um acordo de transação envolve uma série de requisitos e procedimentos que, muitas vezes, dificultam a compreensão e adesão dos contribuintes. As normas que regulam a transação, embora detalhadas, podem criar confusão e incertezas, especialmente para pequenos e médios empresários que não possuem equipes jurídicas especializadas.

A criação de guias simplificadas ou manuais práticos, com uma linguagem acessível e exemplos concretos, permitiria que os contribuintes compreendessem melhor o processo, facilitando a adesão. Além disso, poderia ser estabelecida uma categorização dos tipos de

transações fiscais, em que cada categoria teria um conjunto de requisitos simplificados, dependendo da natureza e do valor da dívida tributária. Isso permitiria que pequenos e médios empresários seguissem procedimentos mais rápidos e menos burocráticos, sem comprometer a segurança jurídica do processo.

Outro obstáculo é a cultura de litigiosidade presente tanto no âmbito da administração pública quanto entre os próprios contribuintes. Historicamente, o contencioso tributário tem sido a principal via de resolução de disputas fiscais, com as partes envolvidas preferindo recorrer ao Judiciário ao invés de buscar soluções consensuais. A transação tributária, ao incentivar a cooperação e a negociação entre as partes, representa uma mudança de paradigma que ainda encontra resistência em alguns setores.

Essa resistência está intimamente ligada à percepção de que a transação pode ser vista como uma forma de concessão excessiva por parte do Estado, o que leva a um receio de que o mecanismo seja utilizado de forma inadequada ou que represente uma perda de receitas. Para que a transação tributária se torne amplamente aceita, será necessário superar essa barreira cultural e promover uma mentalidade de colaboração entre o Fisco e os contribuintes.

A implementação exitosa da transação tributária também depende da capacitação adequada dos agentes públicos responsáveis por sua execução. A aplicação de um mecanismo tão inovador e com tantas variáveis exige um nível elevado de treinamento e compreensão dos aspectos técnicos e legais envolvidos.

Uma solução para esse desafio seria a criação de programas de treinamento contínuo para os profissionais que lidam diretamente com a transação tributária. Esses treinamentos devem abranger tanto a legislação pertinente quanto as ferramentas e plataformas tecnológicas utilizadas para facilitar a adesão e acompanhamento dos acordos. Além disso, é importante que esses programas incluam simulações práticas, onde os agentes possam desenvolver habilidades para a mediação e negociação com os contribuintes, considerando as diferentes situações que podem surgir.

4.6 PERSPECTIVAS PARA O APRIMORAMENTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Apesar dos desafios, as perspectivas para o aprimoramento da transação tributária são extremamente promissoras. O impacto positivo desse mecanismo na arrecadação fiscal já é evidente. Conforme a análise apresentada no relatório PGFN em Números 2024, nos últimos anos, houve um crescimento expressivo na recuperação de créditos tributários por meio das transações (Brasil, 2024). Esses resultados comprovam o potencial da transação tributária para

acelerar a arrecadação de tributos que, em um cenário tradicional de litígio, poderiam levar anos para serem efetivamente recolhidos. A eficácia desse instrumento ressalta sua importância como ferramenta estratégica na modernização da gestão fiscal e na otimização do fluxo de caixa público, oferecendo uma alternativa mais ágil à judicialização.

Nesse sentido, cabe destacar um fator que pode contribuir para o aprimoramento da transação tributária: a adoção de tecnologias que facilitem o processo de negociação e regularização dos débitos. A plataforma REGULARIZE da PGFN já demonstra o potencial da digitalização para simplificar e acelerar a adesão às transações tributárias, centralizando os processos de forma eficiente. Contudo, ainda há considerável espaço para melhorias (Brasil, 2024). A ampliação do uso de inteligência artificial e sistemas integrados pode automatizar ainda mais os procedimentos, reduzindo o tempo de análise, aumentando a precisão e promovendo maior transparência em todas as etapas do processo.

Além disso, o desenvolvimento de plataformas mais intuitivas e acessíveis pode beneficiar pequenos contribuintes, que muitas vezes enfrentam dificuldades para acessar mecanismos de regularização fiscal. Ao facilitar a navegação e adesão desses contribuintes, o sistema pode se tornar mais inclusivo, promovendo uma democratização da transação tributária. Esse avanço tecnológico tem a capacidade de acelerar a recuperação de créditos, como também de criar um ambiente fiscal mais moderno e acessível para todas as partes envolvidas.

Outra perspectiva promissora para a ampliação do alcance da transação tributária é sua expansão em nível estadual e municipal. Até o momento, a transação tributária tem se destacado no âmbito federal, mas a adoção desse instrumento por estados e municípios pode ser um divisor de águas, ao possibilitar que os contribuintes regularizem suas pendências fiscais com esses entes de forma eficiente e acessível. A transação tributária em esferas regionais tem o potencial de democratizar ainda mais o acesso a essa importante ferramenta de regularização.

Esse cenário traria impactos positivos para as finanças públicas locais, facilitando a recuperação de créditos tributários em atraso e, ao mesmo tempo, contribuindo para a redução da judicialização de disputas fiscais. Com isso, os estados e municípios aumentariam sua capacidade de arrecadação, como também promoveriam uma gestão mais ágil e desburocratizada dos litígios tributários, aliviando a sobrecarga do Judiciário e aprimorando o ambiente fiscal em todas as esferas de governo.

Outro ponto fundamental para o futuro da transação tributária é a necessidade de uma articulação institucional eficaz. A criação de núcleos de negociação fiscal, como o que

ocorreu na Paraíba em parceria com a PGFN, exemplifica como essa colaboração entre diferentes órgãos governamentais pode otimizar a gestão de créditos tributários. Esse tipo de iniciativa não apenas facilita o diálogo entre as partes envolvidas, mas também pode ser replicado em outros estados e municípios, criando um padrão de boas práticas.

A integração entre esferas federais, estaduais e municipais tem o potencial de ampliar o alcance das transações tributárias. Essa articulação institucional permite que diferentes contextos e particularidades regionais sejam considerados nas negociações, evitando soluções padronizadas e improdutivas. Além disso, a criação de núcleos de negociação pode promover uma cultura de conformidade fiscal, incentivando os contribuintes a regularizarem suas pendências de forma mais ágil e menos onerosa.

No futuro, o sucesso da transação tributária estará intrinsecamente ligado à sua capacidade de se moldar tanto às necessidades dos contribuintes quanto às exigências da administração pública. Para que esse mecanismo se consolide como uma ferramenta eficaz de regularização fiscal, será fundamental promover uma flexibilidade adaptativa que considere as diferentes realidades econômicas e fiscais de empresas, pessoas físicas e entes públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo abordar de forma abrangente o instituto da transação tributária, destacando sua relevância no contexto jurídico brasileiro como um meio produtivo para a solução de conflitos no âmbito fiscal. A aplicação prática desse mecanismo reflete a busca por um modelo de gestão fiscal mais eficiente, ágil e menos litigioso, compatível com os desafios atuais da administração pública e com os princípios fundamentais do Direito Público.

Em primeira análise, foi possível compreender a transação tributária como uma ferramenta que promove o equilíbrio entre os interesses do Fisco e os direitos dos contribuintes. Enquanto instrumento de autocomposição, a transação se fundamenta em concessões mútuas que - ao contrário do tradicional modelo de cobrança tributária - se alinha aos princípios da eficiência, legalidade, indisponibilidade do interesse público, discricionariedade, razoabilidade e proporcionalidade. A análise evidenciou que o instituto não se trata de uma renúncia fiscal, mas sim de uma solução para litígios, que, em última instância, preserva os interesses da coletividade ao priorizar a recuperação de créditos tributários que seriam de difícil ou impossível cobrança sem essa alternativa consensual.

Além disso, a transação tributária, ao ser classificada como uma modalidade de extinção do crédito tributário, viabiliza um caminho que difere do tradicional parcelamento de dívidas. A possibilidade de negociar prazos, condições e descontos em encargos acessórios oferece aos contribuintes uma oportunidade real de regularizar suas pendências fiscais de forma definitiva. Enquanto o parcelamento oferece prazos mais longos, sem a flexibilização de encargos como multas e juros, a transação tributária vai além, permitindo que as partes negociem condições mais adequadas à realidade financeira do devedor, viabilizando descontos expressivos nos encargos acessórios e proporcionando uma solução definitiva para pendências fiscais.

Essa distinção foi amplamente discutida no segundo capítulo, que tratou das modalidades de transação previstas na Lei nº 13.988/2020. Ao oferecer soluções adaptadas às particularidades de cada caso, a lei permite a flexibilização do processo de cobrança e abre novas perspectivas para a eficiência na arrecadação tributária, especialmente por meio da transação na cobrança de créditos da União e das transações por adesão no contencioso tributário.

A conformidade da transação tributária com os princípios do Direito Público também se mostrou um ponto central desta análise. O princípio da legalidade, por exemplo, é

plenamente atendido pela regulamentação vigente, enquanto o princípio da indisponibilidade do interesse público não se mostra violado, pois a transação visa preservar o interesse público primário: a arrecadação de receitas essenciais para o funcionamento do Estado. A eficiência do instituto também é reforçada, pois sua aplicação busca reduzir o volume de litígios tributários, desonerando o sistema judiciário e agilizando a recuperação de valores devidos ao erário público. Ao conferir ao Estado uma margem de discricionariedade para conduzir essas negociações, a legislação garante um equilíbrio entre a proteção dos direitos dos contribuintes e o dever do Fisco de cobrar tributos de forma justa e eficiente.

O terceiro capítulo trouxe à tona as vantagens da transação tributária como mecanismo consensual para a solução de conflitos fiscais, destacando por meio da análise dos dados fornecidos pelo CNJ, a importância desse instituto no cenário tributário brasileiro. Tal análise revelou que, nos últimos anos, houve um crescimento significativo no número de transações tributárias realizadas, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.988/2020, que regulamentou o instituto de forma mais ampla e sistematizada.

Essa expansão reflete a aceitação cada vez maior da transação tributária como uma solução viável para a recuperação de créditos e a desjudicialização de conflitos. Ao evitar a judicialização de casos que poderiam se entender por longos períodos, o instituto tem se mostrado como uma ferramenta essencial para aliviar a carga sobre o sistema judiciário, oferecendo aos contribuintes uma maneira de regularizar suas pendências fiscais sem a pressão e os custos associados a um processo judicial.

Além disso, a análise dos dados revelou que as transações tributárias não apenas têm reduzido o número de processos judiciais, mas também têm se mostrado operantes na recuperação de créditos tributários. Em muitos casos, o Fisco tem conseguido arrecadar valores que, de outra forma, poderiam se tornar irrecuperáveis devido ao tempo e aos custos envolvidos nas disputas judiciais. Assim, a transação tributária se coloca como uma ferramenta estratégica, tanto para o Fisco quanto para o Judiciário, proporcionando uma solução adequada para a resolução de litígios e, ao mesmo tempo, garantindo uma arrecadação mais ágil e eficaz.

O estudo de caso do acordo de transação firmado entre o Estado da Paraíba e a PGFN, também abordado no terceiro capítulo da dissertação, ilustrou de forma prática e concreta como o instituto da transação tributária pode ser utilizado para negociar débitos fiscais, neste caso, envolvendo a própria administração pública estadual. Nesse acordo, o Estado da Paraíba, que enfrentava dificuldades para quitar débitos perante a União, conseguiu negociar as condições de pagamento de suas dívidas com a PGFN, viabilizando uma solução

alternativa ao tradicional processo de execução fiscal. Tal contexto ilustrou a flexibilidade e a capacidade do instituto de promover a regularização de créditos mesmo em situações complexas, envolvendo governos estaduais e a União.

Ademais, a pesquisa revelou que o sucesso e a consolidação de uma cultura de consensualismo fiscal no Brasil dependem de um esforço contínuo de modernização e simplificação dos procedimentos relacionados à transação tributária. Isso inclui a necessidade de aprimorar a regulamentação vigente, tornando os processos mais transparentes, acessíveis e ágeis tanto para o Fisco quanto para os contribuintes. A clareza normativa é fundamental para evitar interpretações divergentes e garantir a segurança jurídica nas negociações.

Em síntese, a transação tributária representa uma alternativa eficaz e necessária ao modelo tradicional de cobrança fiscal, contribuindo para a redução da litigiosidade, a desjudicialização de conflitos e a melhoria da arrecadação pública. Embora ainda enfrente desafios culturais e práticos, especialmente no que se refere à sua implementação em estados e municípios, o potencial desse instituto para transformar as relações fiscais no Brasil é inegável. Com o tempo, espera-se que a transação tributária seja amplamente adotada, contribuindo para a redução da litigiosidade, a melhoria da arrecadação fiscal e o fortalecimento de uma ordem jurídica mais equilibrada e justa.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61. Acesso em: 02 set. 2024.

BARBOSA, Rui. **Execução Fiscal e o Princípio da Eficiência**. 2. ed. Brasília: IPEA, 2018. p. 134-136.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATISTA, Onofre Alves. **Discricionariedade técnica e transação tributária**: uma análise dos limites normativos. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 127.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Governo Federal. **Acordo de Transação Tributária Individual entre o Estado da Paraíba e a PGFN**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/transparencia-fiscal-1/painel-do-s-parcelamentos/termos-de-transacao-individual>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp104.htm. Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 72, p. 3, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa MF nº 1584, de 16 de março de 2023**. Dispõe sobre a regulamentação das modalidades de transação tributária previstas na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2023. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta os procedimentos, os requisitos e as condições necessárias à realização da transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jul. 2022. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2024**. Brasília: PGFN, 2024. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Plataforma Regularize: Centralização de Processos e Simplificação das Transações Tributárias**. Disponível em: <https://www.regularize.pgfn.gov.br/>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.696.270/MG**. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em 22 de agosto de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 ago. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2012. p. 135.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2024: ano-base 2023**. Brasília: CNJ, 2024, p. 22. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

INTERNAL REVENUE SERVICE (IRS). **Internal Revenue Manual - Offers in Compromise**. Washington, D.C.: IRS, 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Aspectos Jurídicos da Transação Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 125-130.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. Transação e arbitragem no âmbito tributário. In: GUIMARÃES, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho Vasco Branco. **Transação e Arbitragem no âmbito tributário: Homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 96.

MIRANDA, Pontes de. **História e Evolução do Direito Romano**. 3. ed. São Paulo: RT, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 23. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

ROCHA, Sérgio André. **Capacidade Contributiva e Justiça Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário e Finanças Públicas**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Parte Geral**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2021.