



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

JOSÉ RICARDO BRUNO DA SILVA

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: crise do interesse público e uma análise quantitativa-arrecadatória da experiência da PGFN**

Recife

2023

JOSÉ RICARDO BRUNO DA SILVA

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA:** crise do interesse público e uma análise quantitativa-arrecadatória da experiência da PGFN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jose André Wanderley Dantas de Oliveira

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Silva, José Ricardo Bruno da.

Transação tributária: crise do interesse público e uma análise quantitativa-arrecadatória da experiência da PGFN / José Ricardo Bruno da Silva. - Recife, 2023.

66 : il., tab.

Orientador(a): Jose André Wanderley Dantas de Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

10.

1. Direito Tributário. 2. Transação Tributária. 3. Direito Administrativo. 4. Crise do Interesse Público. 5. Arrecadação Fiscal. I. Oliveira, Jose André Wanderley Dantas de . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

JOSÉ RICARDO BRUNO DA SILVA

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA:** crise do interesse público e uma análise quantitativa-arrecadatória da experiência da PGFN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em 21 de setembro de 2023

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Jose André Wanderley Dantas de Oliveira (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Eric Moraes de Castro e Silva (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Giovanni Christian Nunes Campos (Examinador Interno)

Ao tempo, que revela incessantemente, em cada momento, que a vida não é um fenômeno fácil, mas constantemente possibilita vislumbrar algum sentido nas tramas das experiências dispostas.

## AGRADECIMENTOS

É imperativo expressar, primeiramente, meu profundo agradecimento a Deus, que tem sido meu refúgio constante ao longo de todas as jornadas até o presente momento. Não posso deixar, ainda, de mencionar as palavras inspiradoras de Josué 1:9, as quais me proporcionaram força inabalável para perseverar em inúmeras ocasiões, que me conferiram inabalável força para perseverar nas inúmeras encruzilhadas que a vida me ofereceu.

Por conseguinte, minha Mãe, Dona Luiza, aquela que não só desbravou o papel materno, mas também o paterno. Através dela, além de educação e gentileza, fui imbuído com amor em profusão, especialmente destinado a vislumbrar a beleza da vida. Mainha, sua grandeza é indescritível.

A meus avós, que habitam na memória, foram colunas mestras de minha família, legando significado profundo a nossa jornada de existência. Vicente e Rita, minhas palavras de gratidão se entrelaçam como fios de saudade e respeito.

Aos meus irmãos - Isa, Belinha, Robin, Jaíne e Aline -, minha eterna gratidão por todos os momentos compartilhados. Adulto, percebo a solidez das suas presenças, alicerces que transcendem as vastas diferenças que nos definem.

Aos meus amigos, pilares da minha jornada, em especial Pauline, Felipe e Sebastião, obrigado por tanto. Vocês, verdadeiramente, foram fundamentais nesse processo. Obrigado pelas inúmeras vezes que me deram um prato de comida, segurarem a minha mão. Aos demais, guardo vocês no meu coração. Sintam-se abraçados por mim.

A Raul, pessoa que me acolheu quando precisei chorar e que também me trouxe muitos momentos únicos. Você é grande! Obrigado pelas trocas nessa caminhada, que é a vida!

À Casa do Estudante de Pernambuco (CEP), que me possibilitou dignidade em Recife. Que me deixou sonhar com dias melhores. Estes dias chegaram, gratidão imensa à Mãe CEP!

À Assistência Estudantil da Universidade Federal de Pernambuco, que contribuiu grandemente para a minha existência e me fez gente. Obrigado!

Aos meus professores, desde os primeiros passos até este momento presente, merecem minha gratidão profunda. A professora Nelma, que lecionou matemática na antiga 4ª série e depositou fé em mim em um momento delicado, aos professores Ivânio e Júnior, do Ensino Médio, que despertaram em mim o interesse pelo vestibular, mesmo em meio a circunstâncias educacionais e financeiras desfavoráveis. A Tereza e a Isaac, que plantaram em mim a semente do poder transformador da Literatura. Não fui mais o mesmo depois de suas influências.

Ao meu orientador e professor – André Dantas, que se propôs a trilhar comigo a jornada da construção deste texto, estendem-se meus agradecimentos imensos por toda a sabedoria compartilhada e pela valiosa experiência. Sua dedicação e disciplina como profissional são dignas de admiração.

À distinta banca examinadora, que indubitavelmente contribui de forma significativa não apenas para o enriquecimento deste trabalho em questão, mas sobretudo para o engrandecimento das minhas vivências no âmbito profissional. Agradeço profundamente pela oportunidade de aprendizado e crescimento que esta avaliação proporciona.

Às instituições públicas nas quais estive presente ao longo da minha trajetória acadêmica como estagiário - Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional - 5ª Região, Defensoria Pública de Pernambuco e Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco -, dedico minha gratidão pelos valiosos ensinamentos que me proporcionaram.

Por derradeiro, minhas homenagens se curvam, ainda, a Machado de Assis, mestre das letras, que com sua habilidade singular me concedeu vislumbrar a vida de modo mais autêntico e sublime. Bruxo do Cosme Velho, minhas palavras de gratidão se erguem como um cântico, pelo fulgor e profundidade de seus escritos, cujas vozes ressoam com um significado vasto e profundo na minha existência.

*“A vida é uma lousa, em que o destino, para escrever um novo caso, precisa de apagar o caso escrito”, Machado de Assis.*

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso visa a investigação da eficácia quantitativa-arrecadatória da transação tributária no âmbito federal. Para tanto, inicialmente, recorreremos a um arcabouço teórico que abrange a compreensão do referido instituto, explorando seu tratamento no âmbito do direito privado e, em seguida, aprofundando-nos no âmbito do Direito Tributário. Além disso, propusemos considerações acerca da crise do interesse público, enfatizando a inaplicabilidade da Doutrina da Supremacia do Interesse Público no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, ressaltando a transição para uma realidade em que a transação já é aplicada em diversos segmentos do Direito Público. Sob essa perspectiva, aplicada à matéria tributária no contexto da União, a transação tem se destacado desde o ano de 2019, revelando resultados arrecadatórios de destaque, o que atesta sua eficácia como instrumento para não só para finalizar litígios judiciais e administrativos, mas, principalmente, para a restauração fiscal do país. Nesse sentido, o trabalho enfatiza resultados positivos-arrecadatórios do instituto em foco. Para tal, nos valem de dados oficiais matemáticos, portanto, pesquisa documental e explicativa. O método, por sua vez, é o dedutivo e a abordagem quantitativa.

**Palavras-chave:** crise do interesse público; transação tributária; arrecadação fiscal.

## ABSTRACT

This current Final Paper project aims to investigate the quantitative-collection efficiency of tax transactions at the federal sphere. To achieve this goal, we initially turned to a theoretical framework that encompasses the understanding of the previously mentioned institute, exploring its treatment within the context of private law, and thereafter delving deeper into the field of Tax Law. Moreover, we proposed considerations regarding the crisis of public interest, emphasizing the inapplicability of the Supremacy of The Public Interest Doctrine in the context of contemporary Administrative Law, highlighting the transition to a reality in which it is already applied in various segments of Public Law. Under this perspective, applied to tax matter within the Union context, tax transactions have stood out since the year of 2019, revealing collection results that deserve highlighting, attesting to its effectiveness as an instrument that serves not only to conclude judicial and administrative disputes, but, mainly, for the fiscal restoration of the country. In this sense, this study emphasizes positive-collection results of the mentioned institute. To reach these results, we rely on official mathematical data, which means a documentary and explanatory research was conducted. The method used, in turn, was deductive, and the approach, quantitative.

**Keywords:** crisis of public interest; tax transaction; tax collection.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado na fase de execução

Figura 2 – Evolução da Recuperação do Crédito Fiscal por regiões

Tabela 1 – Numerários sobre a transação tributária – 2019-2023

Gráfico 1 - Evolução da Recuperação Fiscal pela Transação Tributária

Figura 3 – Evolução da Recuperação Geral

Gráfico 2 – Evolução da arrecadação pela via da transação tributária e o montante total recuperado

Gráfico 3 – Evolução da arrecadação pela via da transação tributária

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CC – Código Civil

CTN – Código Tributário Nacional

LCE – Lei Complementar Estadual

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

LEF – Lei de Execução Fiscal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

LAR - Lista de Alto Risco

TCU – Tribunal de Contas da União

DRJ – Delegacia da Receita Federal do Brasil

CARF – Conselho Administrativo Fiscal

DAU – Dívida Ativa da União

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO: aspectos conceituais e gerais</b> .....	<b>14</b>
2.1 ASPECTO TEMPORAL .....	14
2.2 ASPECTO LINGUÍSTICO .....	14
2.3 ASPECTO ESPACIAL .....	15
2.4 TRANSAÇÃO NO DIREITO CIVIL .....	17
<b>3 A CRISE DO INTERESSE PÚBLICO NA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO: uma realidade</b> .....	<b>20</b>
3.1. TRANSAÇÃO NO DIREITO PENAL .....	24
3.2 TRANSAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	25
3.3 TRANSAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL .....	26
<b>4 A TRANSAÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO</b> .....	<b>27</b>
4.1 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL .....	32
4.2 O PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL .....	36
<b>5 PANORÂMICA ESTATÍSTICA E NORMATIVA QUE DEU ORIGEM À APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA</b> .....	<b>37</b>
5.1 DADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA .....	37
5.2 LISTA DE ALTO RISCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – 2022 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO) .....	39
5.3 A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS QUE DEU ORIGEM À MEDIDA PROVISÓRIA N° 899/2019 .....	40
5.4 COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN) .....	42
<b>6 PGFN E OS DADOS: dos relatórios de pesquisas, do painel dinâmico nossos números, do requerimento n° 01015.005711/2023-79 e da “PGFN em números 2023”</b> .....	<b>44</b>
6.1 O CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE PESQUISAS .....	44
6.1.1 Relatório de Pesquisa n° 1 .....	45
6.1.2 Relatório de Pesquisa n° 2 .....	46
6.1.3 Relatório de Pesquisa n° 3 .....	46
6.1.4 Relatório de Pesquisa n° 4 .....	47
6.2 O CONTEÚDO DO PAINEL DINÂMICO NOSSOS NÚMEROS .....	48
6.3 REQUERIMENTO N° 01015.005711/2023-79 .....	50
6.4 PGFN EM NÚMEROS 2023 .....	51
<b>7 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: análise empírica de sua eficiência quanto à recuperabilidade fiscal</b> .....	<b>54</b>
<b>8 CONCLUSÃO</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A trajetória das relações humanas pode até ser previsíveis no que diz respeito às divergências de ordem social, pois temos o aparato regulatório do Direito para subsidiar os comportamentos pertinentes. No entanto, a previsibilidade pode desviar-se em direções indesejadas em qualquer setor, e os conflitos sociais e humanos, por exemplo, podem se intensificar diante das inúmeras complexidades ligadas a interesses contrapostos.

Ocorre que o Direito, como uma ferramenta de regulação e ordenamento da sociedade, erige-se como um mecanismo de assegurar que as relações entre indivíduos, instituições e entidades se desenvolvam dentro de parâmetros justos e conciliatórios. Nessa compreensão, é por meio da resolução dos conflitos, seja através do contencioso ou da busca por soluções alternativas, que a equidade e a harmonia são perseguidas, objetivando a estabilidade e a coexistência pacífica no seio da sociedade.

Dentro deste cenário, surge a compreensão de que a relação entre o contribuinte e a Administração Tributária pode se tornar contenciosa, demandando meios de solução. Tradicionalmente, o contribuinte, geralmente, dispõe de ferramentas como a Ação Anulatória de Crédito, Mandado de Segurança, Embargos à Execução Fiscal e defesas no bojo do próprio executivo fiscal para questionar, judicialmente, o crédito executado, assim como as defesas no âmbito administrativo.

Porém, apesar desses mecanismos processuais, verificam-se desafios significativos na gestão da dívida ativa, com muitas situações demandando anos para que os montantes devidos alcancem os cofres públicos ou, igualmente, prolongando-se por extensos períodos na esfera administrativa, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça em Números e do Tribunal de Contas da União.

É justamente nesse contexto que o instituto da transação tributária emerge como uma alternativa para encerrar controvérsias fiscais de forma célere e proveitosa. Tal instituto, embora esteja prescrito no Código Tributário Nacional há décadas, só teve sua aplicabilidade no âmbito federal recentemente, como resultado de um processo social, administrativo, judicial e fiscal, onde se investigou sua viabilidade no contexto jurídico específico. Isso se tornou necessário devido à inadequação contemporânea da tradicional dicotomia entre a supremacia do interesse público *versus* o privado.

Ato contínuo, a transação tributária não só é uma realidade no contexto brasileiro contemporâneo, como também é um mecanismo de arrecadação fiscal eficiente, não

implicando, necessariamente, renúncia ao crédito tributário nem muito menos ao interesse público, mas sim uma via de maximizar a arrecadação dos tributos, contribuindo para o fortalecimento dos cofres públicos que, por sua vez, beneficiam a sociedade por meio da execução do Orçamento Público, principalmente fomentando a aplicação dos direitos fundamentais sociais, contidos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Nessa compreensão, o trabalho realizado reside não só em demonstrar que a transação em matéria tributária é uma nova via de diálogo entre o contribuinte e a Administração Tributária – e não há que se falar na banalização do interesse público –, mas também afirmar que estamos diante de um instituto eficiente no que se refere à arrecadação fiscal.

Para alcançar tais constatações, foram traçados alguns objetivos para esta pesquisa. Assim, o seu objetivo geral investigar a crise do interesse público, desembocando, tal perspectiva na aplicação da transação no contexto fiscal para além da norma no âmbito federal, especificamente, à luz da experiência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O objetivo específico diz respeito à verificação da eficiência do instituto em questão, para qual nos valem da análise de dados matemáticos prontamente disponíveis, bem como de material solicitado às instâncias devidamente autorizadas.

Com o intuito de impulsionar o avanço na construção da estrutura deste texto, é imprescindível proceder a classificações metodológicas que se relacionam à condução do estudo em questão. Dessa maneira, o texto é categorizado como uma pesquisa bibliográfica e documental no tocante ao seu procedimento, uma vez que se baseia em obras doutrinárias, teóricas, relatórios, dissertações, teses, artigos científicos e outros gêneros textuais acadêmicos, juntamente com documentos matemáticos ainda não explorados.

Quanto à sua finalidade, é classificado como pesquisa explicativa, tendo em vista que, além de descrever aspectos jurídico-matemáticos específicos, visa também a explorar as razões subjacentes a fenômenos econômicos e sociais. O método adotado é o dedutivo, partindo de premissas gerais para formular premissas específicas relacionadas ao problema abordado, e a abordagem da pesquisa é quantitativa.

O ponto de partida desse processo de observação consistiu no exame do crescimento da arrecadação proveniente da transação tributária, o qual se manifestou de forma exponencial. Isso significa que a pesquisa busca examinar quão bem-sucedido tem sido o uso da transação em matéria tributária como ferramenta de recuperação de créditos fiscais na esfera federal, sendo que, para alcançar esse objetivo, serão explorados dados concretos e informações oficialmente obtidas, permitindo assim uma análise fundamentada e criteriosa da efetividade desse mecanismo.

## 2 O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO: aspectos conceituais e gerais

Inicialmente, é importante pontuar que muito se fala sobre a aplicação do instituto da transação no ordenamento jurídico, mas pouco se discute as acepções iniciais do termo em questão. Compreender o desenvolvimento dele revela-se um instrumento necessário para entender os motivos pelos quais há necessidades de aplicá-lo nos diferentes arranjos jurídicos contemporâneos, sobretudo, no direito público. Porque neste, tradicionalmente, sempre imperou a ideia de que não se poderia dispor do interesse público a pretexto da proteção da coletividade e demais princípios correlatos.

Nesse sentido, a presente seção fará uma espécie de viagem entre os significados do termo transação, desde a sua acepção no que se refere ao contexto jurídico, até sua aplicação no direito brasileiro. Com o intuito de abordar o instituto da transação sob as perspectivas temporais, linguísticas, espaciais e no campo civilista, buscaremos apresentar os respectivos aspectos.

### 2.1 ASPECTO TEMPORAL

Em uma primeira linha, Santos (2015) argumenta que a literatura civilista converge em sustentar que o instituto da transação tem suas raízes no Direito Romano, com origem no Código de Justiniano. Na verdade, é importante pontuar que a origem da transação advém de muito tempo atrás, de tal modo que nasceu com o conflito, e este, por sua vez, é inerente à naturalidade do ser humano, conforme pensa Villela (2002). A propósito, tem-se que: “se não há controvérsia, o contrato pode ser contrato de acomodação ou de desinteresse, não transação”, conforme preceitua as lições de Pontes de Miranda (2003, p. 152), de acordo com o Código Civil de 2002.

A transação no contexto das relações jurídicas, desse modo, é um fenômeno antigo, mas que permanece atual na vida das pessoas, sobretudo, porque é comum à superveniência de controvérsias envolvendo determinados acontecimentos à luz do direito.

### 2.2 ASPECTO LINGUÍSTICO

Etimologicamente, é preciso dizer que o vocábulo transação possui variada conotação semântica, mas sabe-se que advém do latim, *transactio* (SIDOU, 2004, p. 863) e *transigere*

(ACQUAVIVA, 1998, p. 1243-1244). Na seara jurídica, contudo, o termo em discussão se encontra no campo de significado da palavra *negócio*, bem como o próprio verbo *transigir* está relacionado ao ato de “chegar a acordo”, conforme estabelece o Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, de Cunha (2012)<sup>1</sup>. Ainda nesse quesito de acepção do sentido da palavra *transação*, menciona-se que Guimarães (2011)<sup>2</sup> se debruça, extensamente, na conceituação do instituto em foco a partir da visão jurídica, constante no *Dicionário Técnico Jurídico*.

A civilista brasileira, Diniz (2008, p. 695), por sua vez, traz a conceituação da transação em diferentes ramos do direito, quais sejam: *direito civil, direito comercial, direito tributário e cotidianamente*. Assim, percebe-se, desde já, uma ampla gama de definições e aplicações da transação no que se refere a algumas relações jurídicas, tanto em termos de direito material, quanto o processual, conforme bem pontua a obra de Guimarães (2011).

### 2.3 ASPECTO ESPACIAL

Não é novidade falar que, nas relações privadas, a transação é plenamente possível, e está presente há milhares de anos, desde o direito clássico, onde ela é apenas mais um caso particular do *pactum remissório* (KASER, 1999, p. 297). Na atualidade, porém, registra-se que a extensa definição dada por Guimarães (2011, p. 572-573)<sup>3</sup>, no âmbito jurídico, encontra-se desatualizada no ponto relativo de que “só é permitida quanto a direitos patrimoniais de caráter privado”.

É preciso pontuar que essa visão do autor, certamente carregou aquela ideia de que os bens públicos são “intocáveis”, do ponto de vista da supremacia do interesse público sobre o privado. No entanto, a doutrina e os debates seguem firme no sentido de que não cabe mais esse

---

<sup>1</sup> CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa** [recurso eletrônico] / - Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

<sup>2</sup> Nesse sentido, assim disserta o autor: “Transação – Ato jurídico que configura acordo expresso pelo qual as partes se fazem concessões mútuas e extinguem obrigações litigiosas, prevenindo ou pondo fim à lide. Produz o efeito de coisa julgada e só se rescinde por dolo, violência, ou erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa. Só é permitida quanto a direitos patrimoniais de caráter privado. Quando diz respeito a obrigações que resultam de delito, não permite a ação penal da Justiça pública. Não é permitida aos pródigos; o tutor pode transmitir. No caso de transação, se um dos credores remitir a dívida, a obrigação não ficará extinta para com os outros, mas estes só poderão exigir descontada a cota do credor remitente. No compromisso escrito, aplica-se, quando possível, o que está disposto a respeito da transação do CC. No mandato, o poder de transigir não importa o de firmar compromisso. Havendo transação, as partes dividem as despesas, igualmente, se nada tiver disposto sobre elas. O processo extingue-se, com julgamento de mérito, quando as partes transigirem. Também se extingue a execução quando o devedor obtém por transação a remissão total da dívida. No caso de assistência, cessa a intervenção do assistente se a parte principal transigir sobre direitos controvertidos. Nada impede a conciliação por meio de advogado com poderes expressos para transigir. A sentença de mérito transitada em julgado pode ser rescindida, entre outros motivos, quando houver fundamento para invalidar a transação em que se baseou a sentença. (GUIMARÃES, 2011 p.572-573).

<sup>3</sup> Essa parte já foi transcrita acima, quando o autor dá significado à transação.

pensamento de forma inflexível, de tal modo que as relações jurídicas de direito público vivem outro tempo.

Nesse sentido, na contemporaneidade, já é possível realizar a transação em alguns ramos do direito público brasileiro. Cabe trazer à baila que Pontes de Miranda (2003) escreveu que a aplicação do instituto em questão também encontrava espaço no *direito público*, muito embora não tenha aprofundado tal ponto, mas se verifica que a temática não é recente, ela ganhou força na última década. De todo modo, antes de mencionar a aplicação nesses diferentes aspectos do direito público cabe frisar que, historicamente, a transação sempre esteve associada ao Direito Civil, e, como tal, ao direito privado, e seu marco se dá no Direito Romano. Nessa mesma esteira, Clóvis Bevilacqua (1930, *apud* MENEZES, 1980, p. 51) disserta que:

O direito civil brasileiro é o direito privado romano, que sofreu uma primeira modificação em Portugal, sob o influxo de outro meio, de outras necessidades, da assimilação de institutos germânicos e canônicos, e, novamente, recebeu enxertos, no Brasil, que foi pedir conselhos e inspirações em outros guias.

Assim, por muitos anos, a transação era vista como unicamente aplicada dentro do direito civilista, porque justamente era lá que as partes poderiam dispor de suas vontades. No entanto, a exemplo de alguns países, como a França, a Itália e os Estados Unidos, a transação tributária já é adotada há anos (OLIVEIRA, 2015).

De todo modo, é preciso que se registre que, com o desenvolvimento das sociedades, sobreveio a intensificação da globalização, o que promoveu alterações nas relações interpessoais, passando estas a serem mais complexas, tanto que Buaman (2001, p. 182) escreve que o fenômeno da globalização deu espaço ao “aumento à inimizade e da luta intercomunal do que em promover a coexistência pacífica das comunidades”.

Na seara jurídica, é possível compreender que a “complexidade do mundo moderno traz para o direito o problema de precisar lidar com os mais diversos conteúdos, valores por vezes incompatíveis”, de acordo com Adeodato (1997, p. 266). Nessa compreensão, registra-se que não são necessárias grandes divagações para perceber que não seria diferente com a transação se irradiando para outros ramos do direito, ou seja, não só no âmbito privado, como originariamente foi; ela se enveredou para os ares do direito público, como veremos. Menciona-se, antes disso, que, de fato, o instituto apresentado como ele é no Direito Civil, possibilita uma compreensão ainda maior quando formos tratá-lo no Direito Tributário, ao passo que faremos isso no próximo tópico.

## 2.4 TRANSAÇÃO NO DIREITO CIVIL

Oportunamente, iremos apresentar a aplicação da transação no direito público brasileiro, antes, porém, cabe fazer breves comentários sobre o instituto na seara civilista nacional. Desse modo, ressalta-se que o Código Civil de 1916 já previu, expressamente, a materialização da transação, conforme se depreende dos artigos 1.025 a 1.036, Capítulo IX, do referido diploma.

Nesta Carta, tal instituto pertencia à Parte Geral das Obrigações, mas, no Código de 2002, ele foi deslocado para a parte de Contratos. Inclusive, Pereira (2017, p. 368) acentua que “ao elaborar o Projeto de Código de Obrigações de 1965 entendi alterar-lhe [sic] a colocação, tal como o fizeram o Código Civil Francês e o Código Civil Italiano de 1942”. Por obviedade, a aplicação da transação no direito privado ganhou bastante relevância e praticidade, principalmente porque buscava facilitar a solução de impasses presentes nas relações jurídicas dos particulares.

Na codificação civilista atual, a transação encontra-se disposta entre os artigos 840 e 850, do Capítulo XIX. A doutrina, basicamente, é unânime ao conceituar o instituto destacado, valendo-se da própria lei, qual seja, o art. 840, do CC/2002: “É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”. Porém, notam-se peculiaridades apresentadas por alguns autores, que serão vistas a seguir.

Nesse sentido, conceituando transação, Pontes de Miranda (2003) nos apresenta, com propriedade, que a discordância é o ponto de partida para se realizar a transação, não importando, inclusive, seu grau, assim dispondo:

Não importa o estado de gravidade em que se ache a discordância, ainda se é quanto à existência, ao conteúdo, à extensão, à validade ou à eficácia da relação jurídica, nem, ainda, a proveniência dessa, se de direito das coisas, ou de direito das obrigações, ou de direito de família, ou de direito das sucessões, ou de direito público (PONTES DE MIRANDA, 2003, p. 151).

O autor civilista aborda um conceito que já foi mencionado anteriormente, que diz respeito à constatação de que os acontecimentos da vida cotidiana nem sempre se adequam perfeitamente às normas jurídicas estabelecidas. Diante dessa realidade, é necessário compreender que, quando surge uma controvérsia, o sistema jurídico deve realizar uma análise minuciosa do caso concreto, a fim de oferecer uma solução possível e justa.

Essa abordagem reflete a importância do estudo das circunstâncias específicas, das nuances e dos detalhes envolvidos na situação em questão, a fim de que o Direito possa cumprir sua função de pacificar e harmonizar as relações sociais, considerando a justiça e a equidade

como pilares fundamentais na busca por uma solução adequada. Portanto, diante da inevitável divergência entre os fatos da vida e as regras jurídicas, a análise do caso concreto se torna essencial para suprir essa lacuna e encontrar uma resposta jurídica adequada aos interesses e direitos das partes envolvidas, ou seja:

A transação existe porque a *aplicação* do direito pode não coincidir com a *incidência*, porque haver incertezas quanto às *regras jurídicas* em si mesmas, e porque nem toda satisfação independe daquele que tem de satisfazer, ou do elemento subjetivo, por parte daquele a quem se satisfaz (PONTES DE MIRANDA, 2003, p. 152)

Nessa esteira, Maria Helena Diniz (2006) pontua que o cessamento de eventuais discórdias pressupõe a disponibilização de direitos, pois, assim, se chegaria a um acordo, pondo fim ao impasse de forma rápida e menos onerosa para as partes, uma vez também que se evitaria recorrer ao Poder Judiciário. Nesse sentido:

A transação seria uma composição amigável entre os interessados sobre seus direitos, em que cada qual abre mão de parte de suas pretensões, fazendo cessar as discórdias. As partes preferem resolver a questão sem recorrer ao Judiciário, por ser ele fonte de incidentes desagradáveis e onerosos, dado que a sabedoria popular proclama: “é preferível um mau acordo a uma boa briga judicial”. Com o intuito de evitar os riscos da demanda ou as delongas da lide, os interessados na resolução de um litígio desistem, reciprocamente, de alguns benefícios ou vantagens. Seria, portanto, uma solução contratual da lide, pois as partes são levadas a transigir pelo *timor litis*, pelo desejo de evitar um processo cujo resultado eventual será sempre duvidoso (DINIZ, 2006, p. 279).

Novamente, é possível perceber que a questão que envolve a decisão judicial como forma de solução de conflito é bastante presente na doutrina civilista, no sentido de que deveria ser repensada, pois, conforme disserta Lôbo (2011, p. 442), numa perspectiva mais prática, afirma que a “transação pressupõe necessariamente a existência de uma relação entre as partes que transigem, a divergência e a vontade de resolvê-la, sem se aguardar decisão judicial”.

Outra informação trazida pelo autor é no sentido de que “a transação substitui a decisão judicial ou arbitral e tem força equivalente à coisa julgada”. Trata-se de uma evidência a partir da qual a transação é um mecanismo não só ágil, mas também econômico para as partes, já que poupa tempo e valores financeiros.

Os civilistas também se dedicam ao estudo da tranquilidade no âmbito das transações. Nesse contexto, é analisada a importância de se promover um ambiente de serenidade e harmonia nas relações jurídicas, especialmente quando ocorre uma transação entre as partes envolvidas.

A tranquilidade, nessa perspectiva, refere-se à ausência de conflitos, tensões ou perturbações que possam comprometer a negociação e a efetividade do acordo. Ao analisar a tranquilidade no contexto da transação, os civilistas contribuem para a compreensão e o aprimoramento dos mecanismos jurídicos que visam a assegurar a estabilidade e a confiança nas relações contratuais, promovendo a segurança jurídica e a preservação dos direitos das partes envolvidas. Isso porque, além de outros elementos, o que se busca é justamente o estado sobre o qual não há mais impasse em aberto para se preocupar.

Mais à frente, trataremos sobre a problemática da lentidão do sistema de justiça brasileiro, mas se adianta que, ao se acionar o Poder Judiciário, há uma grande probabilidade de uma experiência constrangedora e desgastante, principalmente pelo excesso de demanda que lá se encontra e aumenta. Nessa compreensão, Gonçalves (2016, p. 574) foi bastante pontual ao pensar dessa forma, de que, ao transacionar, cada parte abre mão de uma parcela de seus direitos, em troca de tranquilidade.

Evidentemente, ressalta-se que os doutrinadores que abordam a temática da transação no direito privado não foram esgotados, ao contrário, apenas alguns foram mencionados. Indubitavelmente, a lista de estudiosos e estudiosas sobre o assunto é extensa, de tal maneira que seria possível dedicar várias páginas para apresentar as ideias pertinentes.

Mas, o que aqui nos interessava era pontuar algumas observações relevantes sob a perspectiva de olhares renomados no campo civilista. Contudo, mais uma vez, ressaltamos que o objetivo do trabalho não é este. O presente tópico preocupou-se em mostrar a transação no Direito Civil a partir do texto da lei e conforme a visão de alguns doutrinadores da área civilista e não ir além disso.

### **3 A CRISE DO INTERESSE PÚBLICO NA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO: uma realidade**

Como vimos, a transação no âmbito do Direito Civil possui uma história institucionalizada que remonta a séculos, consolidando-se como um recurso de grande relevância e eficácia para a resolução de controvérsias nas relações jurídicas entre particulares. No âmbito do Direito Público, é imprescindível compreender que o sistema jurídico brasileiro tem avançado gradualmente no uso da transação como um mecanismo, para alcançar a melhor solução em controvérsias que envolvem o particular e o Estado.

Acontece que é conhecido que a caracterização clássica da Supremacia do Interesse Público consiste na sua prevalência sobre o privado, pois ela trata dos interesses da coletividade, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares (MAZZA, 2019). No entanto, a Supremacia do Interesse Público passou a ter outras perspectivas na atualidade, de acordo com autores como Marçal Justen Filho (2014) e Gustavo Binenbojm (2005; 2014), sobretudo, porque o Direito Administrativo, como observado hoje, foi se desenvolvendo à medida dos ideais propagados pelo Estado Democrático de Direito (BORGES, 2017).

Justen Filho (2014) é bem contundente ao afirmar que a expressão *supremacia e indisponibilidade do interesse público* é incompatível com a Constituição, com a concepção do Estado Democrático de Direito e com a própria função reservada ao Direito Administrativo. Somado a isso, ele explica, também, que “[...] nunca se pode defender que um interesse prevaleça, pura e simplesmente, sobre um direito subjetivo [...]” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 154).

Binenbojm (2014), por sua vez, disserta que é preciso observar as peculiaridades factuais e normativas do caso concreto a partir dos direitos postos, de modo que não é automática a aplicação da Supremacia do Interesse Público sobre o privado. O autor segue afirmando que:

A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais (e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade), impõe à Administração Pública o dever jurídico de ponderar os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização (BINENBOJM, 2014, p. 31).

Ainda pela mesma ótica, Binenbojm (2005) defende que:

O que se está a afirmar é que o *interesse público* comporta, desde a sua configuração constitucional, uma imbricação entre interesses difusos da coletividade e interesses individuais e particulares, não podendo estabelecer a prevalência teórica a e antecipada de uns sobre os outros. Com efeito, a *aferição* do interesse prevalecente em um dado confronto de interesses é procedimento que *reconduz* o administrador público à interpretação do *sistema de ponderações* estabelecido na Constituição e na lei, e, via de regra, o obriga a realizar seu próprio juízo ponderativo, guiado pelo dever de proporcionalidade (BINENBOJM, 2005, p. 20, grifos do autor).

Sob as posições adotadas por Binenbojm (2005; 2014) e Justen Filho (2014), percebe-se, por um lado, que a Supremacia do Interesse Público não pode se sobrepor necessariamente aos interesses dos particulares. No entanto, por outro, as ideias desses referidos autores – bem como as de outros – são refutadas, conforme pensam e defendem Bacellar Filho e Hachem (2010), tendo em vista que:

[...] a tentativa de rejeitar a ideia de supremacia do interesse público e de imputar às origens do Direito Administrativo e de seus institutos clássicos uma pecha autoritária, propondo-se, em seu lugar, “novos paradigmas”, não passa muitas vezes de manobra voltada à fuga do regime jurídico próprio de Direito Público, que confere à Administração determinadas prerrogativas (e impõe-lhe sujeições) imprescindíveis à consecução dos interesses sociais (BACELLAR FILHO e HACHEM, 2010, p. 195)

Apesar de haver essa discordância entre autores, de todo modo, a Administração Pública foi ganhando atuação cada vez mais democrática, especialmente no que se refere ao respeito aos direitos e garantias fundamentais dos administrados (BORGES, 2017), porque que a categoria dos Direitos Fundamentais se aplica àqueles direitos reconhecidos na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (SARLET, MARIONONI e MITIDIERO, 2015). Compreende-se, portanto, que a relação entre a administração pública e o cidadão deve ser conformada, de um lado, pelo seu complexo de direitos e, do outro, pelo poder/dever da administração, já que ela possui como finalidade exatamente o cumprimento de um conceito indeterminado, mas fundamental ao direito que é o bem comum (OLIVEIRA FILHO, 2019).

Essa exposição toda sobre o interesse público é para dizer que o Direito não é uma ciência estática, pelo contrário, é um conhecimento que está em constante transformação, sobretudo, porque acompanha a sociedade e toda a sua inquietude. Nesse sentido, nas palavras de Nader (2014):

As instituições jurídicas são inventos humanos que sofrem variações no tempo e no espaço. Como processo de adaptação social, o Direito deve estar sempre se refazendo, em face da mobilidade social. A necessidade de ordem, paz, segurança, justiça, que o Direito visa a atender, exige procedimentos sempre novos. Se o Direito se envelhece, deixa de ser um processo de adaptação, pois passa a não exercer a função para a qual foi criado. Não basta, portanto, o ser do Direito na sociedade, é indispensável o ser atuante, o ser atualizado. Os processos de adaptação devem-se renovar, pois somente assim o Direito será um instrumento eficaz na garantia do equilíbrio e da harmonia social (NADER, 2014, p. 19).

A complexidade das relações humanas e sociais potencializaram situações sobre as quais o direito precisou acompanhar, para que pudesse, inclusive, garantir direitos fundamentais, principalmente os sociais. Nessa perspectiva, Justen Filho (2015) afirma que:

A aplicação do direito envolve a avaliação das normas jurídicas pertinentes ao caso concreto. Esse processo de concretização do direito conduzirá à prevalência de interesses, mas sem que a Constituição autorize a solução pura e simples de prevalência de “interesse público” indeterminado e incerto. Poderá ser escolhido o interesse do Estado ou da maioria ou da minoria das pessoas. Mas isso será determinado em face das circunstâncias, desde que essa seja a **solução mais compatível com o ordenamento jurídico e represente o modo mais adequado e satisfatório da realização dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente**” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 141, grifos do autor).

Dentro desse contexto, a doutrina administrativista passou a abordar a existência de uma crise no conceito tradicional do interesse público, uma vez que o princípio da supremacia do interesse público perdeu parte de sua relevância. A dicotomia estrita entre interesses privados e interesses públicos, onde estes últimos eram protegidos de forma superior pelo Estado, passou a ser repensada, resultando em novas perspectivas e reformulações práticas.

Essa crise do interesse público pode ser atribuída a diversos fatores, como o reconhecimento da autonomia e dos direitos dos indivíduos, a valorização dos direitos fundamentais, a crescente influência de princípios democráticos e a necessidade de equilibrar os interesses das partes envolvidas. Nesse sentido, percebe-se uma busca por uma atuação mais equilibrada e proporcional por parte do Estado, considerando não apenas o interesse público como superior, mas também levando em conta a proteção dos direitos individuais e a promoção da justiça social.

Com efeito, sobre essa questão, é imperioso trazer ao debate o que entende Marques Neto (2002), na medida em que o autor afirma que, em um Estado plenipotenciário, não dá para ter uma visão genérica do interesse público, sobretudo, porque há um corpo social em

movimento externando suas realidades, e não se pode se distanciar disso. O autor segue afirmando que se pode falar em uma falência da noção de interesse público, fazendo-se presente a composição de interesses transindividuais, porque assim, será possível analisar cada situação de forma conjuntural.

Frisa-se que o entendimento de Marques Neto (2002) não é unânime no tocante a essa nova orientação da Administração Pública relativamente ao interesse público. Contudo, há uns anos, o ordenamento jurídico brasileiro vem se inovando, dispondo de medidas que justamente mitigam a centralidade do *interesse público* em detrimento do privado pura e simplesmente.

De outro modo, já é possível ver a aplicabilidade, por exemplo, de meios de resolução do conflito entre o Poder Público e o particular sem precisar recorrer ao judiciário. Fala-se, desse modo, do “surgimento de uma Administração pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade” (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2009, p. 309).

Binenbojm (2005) nos diz que a própria Constituição já fornece elementos para desconstruir os velhos paradigmas em destaque, principalmente porque o “Estado-Administrador deverá se organizar para proteger, promover e compatibilizar direitos individuais e interesses gerais da coletividade” (BINENBOJM, 2005, p. 33). Também nessa linha de pensamento, o autor entende pela possibilidade de ponderar bens, princípios, finalidades, ou interesses, dada a situação posta, sem que isso prejudique, necessariamente, o Princípio da supremacia do interesse público. Em suas palavras:

A ponderação encontra-se presente no discurso jurídico desde a matriz constitucional, espraia-se pela etapa de concretização legislativa, cegando ao seu grau de maior concretude decisória nas atividades administrativas e judicial. A circunstância de o Estado democrático de direito contemplar juridicamente uma vasta miríade de bens, princípios, finalidades e interesses cria a necessidade de incontáveis juízos de ponderação, como forma de proporcionar uma *acomodação otimizada* entre eles, de acordo com as circunstâncias fáticas e normativas de determinada situação. Daí afirma-se que o Estado democrático de direito, em sua dinâmica de funcionamento, deve ser entendido como um Estado de ponderação. (BINENBOJM, 2014, p. 112)

Diante da exposição realizada, torna-se compreensível a necessidade de adotar uma abordagem distinta quando se trata das diferenças entre o interesse público e o interesse privado no contexto das transações. O conceito de interesse público supremo e intocável perdeu espaço diante das novas relações jurídicas, conforme discutido anteriormente. Essa mudança de paradigma também se estende ao Direito Público, e o legislador brasileiro, mesmo que de forma

gradual, passou a compreender que a realização de transações envolvendo bens públicos não implica qualquer mácula ou ilegalidade.

A compreensão de que a transação envolvendo bens públicos pode ser uma ferramenta legítima e eficaz para a gestão dos interesses públicos reflete a evolução do pensamento jurídico no Brasil. Esse entendimento reconhece que, em certas circunstâncias, a celebração de acordos e a negociação podem ser meios adequados para alcançar soluções justas e eficientes, tanto para a Administração Pública quanto para os particulares envolvidos.

Isso porque, dada a complexidade da sociedade em que vivemos, é natural que nem todas as relações se enquadrem em alguma norma jurídica, como já mencionamos; ou, ainda que o fossem, há que se observar os princípios constitucionais, sobretudo, o da efetividade, pois, de nada adiantaria seguir um procedimento formal, se, para a sua conclusão, o Estado e as partes investiram numerários altos de recursos quando estes poderiam ser evitados. Ainda no debate, o processo de execução fiscal é um exemplo claro nesse ponto do Princípio da Efetividade, pois a máquina pública é acionada para, muitas vezes, percorrer um débito que dificilmente será quitado, mas sobre isso trataremos mais adiante.

Portanto, a aceitação da transação envolvendo bens públicos reflete uma abordagem mais pragmática e adaptada às demandas da sociedade contemporânea, sem comprometer os valores e os princípios fundamentais do Direito Público. Frente a todo o exposto, cabe, agora, rapidamente, trazer alguns exemplos em que se verifica a aplicação da transação no Direito Público, em nítida expressão da busca pela solução da controvérsia posta entre o Estado e o particular de forma célere e segura.

### 3.1 TRANSAÇÃO NO DIREITO PENAL

Nesse diapasão, o Direito Penal já conta com a transação, que é um mecanismo em que será oferecido ao acusado por parte do Ministério Público, pena antecipada, de multa ou restritiva de direitos, mas que, para ser aplicada, é necessária uma espécie de “negociação” com o autor do fato até que se chegue ou não a um consenso, conforme enfatiza Lopes Júnior (2020).

O referido doutrinador processualista penal, novamente, registra que o consenso é fundamental, sobretudo, porque, sem ele, não será possível a efetivação da transação penal, fato que orienta o caminho do rito sumaríssimo, que é uma fase do processo penal quando se esgotaram os mecanismos que buscaram o consenso. Cabe lembrar que Cunha (2020) também escreve sobre isso no sentido de que, uma vez aceita a transação – que é uma medida

despenalizadora – e devidamente cumprida, evita-se o oferecimento de denúncia ou queixa-crime.

### 3.2 TRANSAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Muito embora o tópico 3 verse, basicamente, sobre uma crise do interesse público que está diretamente relacionada ao Direito Administrativo, importa pontuar que agora será apresentada a aplicação da transação nesse ramo do direito propriamente.

Nesse sentido, na seara administrativa, verifica-se que a Lei nº 13.140/15 buscou disciplinar a resolução de conflitos por meio da autocomposição, tendo a administração pública como parte interessada. No art. 35 da referida norma, o legislador dispôs os seguintes termos: “As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão [...]”. Carvalho Filho (2020) produz o entendimento segundo o qual, na transação por adesão, ocorre a postulação por meio do interessado à aplicação de solução já acertada e definida previamente em resolução administrativa.

Em que pese muito importante a disposição do art. 35 da Lei nº 13.140/15, registra-se que também não iremos aprofundar o que lá contém, pois não é o objetivo deste trabalho. Trouxemos a questão para evidenciar que no âmbito federal, a administração pública conta com a transação como um recurso para resolver conflitos envolvendo a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações.

Em julgado do Superior Tribunal de Justiça, nota-se aplicação do instituto da transação no campo da administração pública, sob o argumento da possibilidade da mitigação do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, conforme ementa do caso abaixo:

**Poder Público. Transação. Validade.** Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, **há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse.** Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súmula 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> STF - RE: 253885 MG, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 04/06/2002, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796

Justen Filho (2015), felizmente, deixa claro que não se pretende defender a supremacia do interesse privado. O autor, na verdade, pontua os seguintes termos:

o que se está combatendo é a postura não democrática de promover o sacrifício de interesses não estatais, sem a maior preocupação, mediante a mera e simples inovação da conveniência estatal, através da expressão *interesse público*. (JUSTEN FILHO, 2015, p. 142, grifos do autor).

Com efeito, é exatamente essa a postura que não só o legislador vem adotando, mas também o Poder Judiciário.

### 3.3 TRANSAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

Nesse campo, verifica-se uma grande resistência sobre a aplicabilidade da transação. Alguns julgados dos tribunais superiores, por exemplo, também seguem pela inaplicabilidade do instituto da resolução de conflitos no Direito Ambiental, mais especificamente em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta. Antunes (2017), no entanto, pontua que é possível, sim, a transação, mesmo em crimes ambientais. O autor afirma, ainda, que

Ora, a transação, ou a sua necessidade, surge da incerteza quanto ao resultado da demanda, fazendo com que as partes tenham preferência, elas próprias, em darem contornos aos seus direitos. Nos Termos de Ajustamento de Conduta é exatamente o que ocorre, ainda que de forma imperfeita. Pode ocorrer que as partes desistam de assinar um Termo de Ajustamento de Conduta, em função de divergência quanto à extensão ou mesmo existência de determinado dano ao meio ambiente, haja vista que o ente público entendia relevante o dano e, por outro lado, a parte privada o entendia inexistente, muito embora admitisse firmar um Termo de Ajustamento de Conduta limitado, com vistas a evitar o processo judicial e os custos dele decorrentes; ajuizada a Ação Civil Pública, está após longa tramitação foi julgada improcedente; assim, o direito que era irrenunciável, transformou-se em direito inexistente. (ANTUNES, 2017, p. 107)

Feito essas breves considerações sobre a aplicação da transação no direito penal, administrativo e ambiental, demonstrando a eficiência desse instituto, passaremos agora a analisar a transação tributária, objeto principal do presente trabalho.

## 4 A TRANSAÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Como esperado, é verdade que a doutrina tributária aborda amplamente a questão da transação, e um ponto comum observado em muitos escritos é a referência à transação presente no Código Civil. A transação civil serve como uma base conceitual e referência para a compreensão da transação no âmbito tributário, embora o contexto e os objetivos sejam distintos. Certamente, isso se dá por conta do art. 109 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), assim disposto: “Os princípios gerais de direito privado utilizam-se para pesquisa da definição, do conteúdo e do alcance de seus institutos, conceitos e formas, mas não para definição dos respectivos efeitos tributários”.

De todo modo, nesta seção, abordaremos de forma sucinta a conceituação fundamental da transação no âmbito do Direito Tributário, bem como exploraremos alguns pontos de interesse investigados por diversos doutrinadores renomados. Inicialmente, destaque-se que, segundo o CTN, a transação tributária é uma forma de extinção do crédito tributário, conforme estabelece o art. 156, III, assim descrito:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

III - a transação;

(...)

Parágrafo único. A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149.

O CTN também determina como os entes políticos competentes pela instituição dos seus tributos devem proceder para regularizar a transação em matéria tributária, ou seja, sua instituição deve ser autorizada por lei, editada pelo ente da Federação competente pela instituição do tributo de que se trata, como pode ser visto:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Aqui, a legalidade por meio de lei em sentido estrito, portanto, é o primeiro requisito para que se regularize o instituto em debate, de tal modo que não poderia uma determinada unidade da Federação querer disciplinar a transação dos seus tributos por meio de decreto,

medida provisória, por exemplo, porque se assim o fosse, a norma já nasceria eivada de vício de procedimento, ou seja, inconstitucional. A transação em matéria tributária, para que venha a ser implantada de fato, nesse sentido, está condicionada ao cumprimento dos comandos da norma em referência, acima expostos.

Doutrinariamente, como já sinalizado, o instituto destacado sempre está associado à transação constante no Direito Civil (art. 840), pois se vale de termos como *concessões mútuas*, *extinção de obrigações*, *prevenção e terminação de litígios*.

A existência de concessões mútuas, para Paulsen (2010), é o elemento central para conceituar a transação em matéria tributária. O autor também segue nos advertindo que o fato de o instituto possuir caráter apenas determinativo de litígio é por conta da transparência. Nesse sentido:

[...] temos que a restrição [terminação de litígio, apenas] visou atender a um imperativo de transparência. Com efeito, é mais fácil controlar a legitimidade de uma transação fiscal, a sua adequação ao interesse público, quando se conhecem de saída as razões (fundadas ou não) e os valores da pretensão do Estado. (PAULSEN, 2010, p. 1184)

Sob a mesma perspectiva, Harada (2018) registra que o instituto em debate no presente trabalho, representa colocação de um termo a um litígio mediante concessões recíprocas. Machado Segundo (2018), por sua vez, sinaliza que a transação acaba tendo um aspecto de parcelamento, porque este, em muitos casos, propõe concessões de ambos os lados. Inclusive, há casos em que, quando o contribuinte paga o débito à vista e quando são obedecidos os requisitos legais, ele obtém desconto.

O próprio autor, todavia, menciona que o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento segundo o qual o “a figura do parcelamento não se confunde com a transação extintiva do crédito”<sup>5</sup>, isso porque aquele não extingue, necessariamente, o crédito.

Nessa toada, Coêlho (2020) esclarece que a transação não se trata de pagamento em si. Isso porque é possível que a execução do instituto se dê por outros meios, a exemplo de pagamento em moeda consorciada a pagamento por compensação, a aplicação de remissões e anistias, ou mesmo a dação em pagamento de coisa diversa. O autor, em resumo, afirma que a transação é o ato pelo qual se opera a possibilidade de pagamento.

---

<sup>5</sup> Segue julgado: STJ - REsp: 661753 PR 2004/0069212-1, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/02/2005, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJ 07/03/2005 p. 162

Contudo, percebe-se que parte da doutrina se preocupa em discorrer sobre o momento em que o crédito estaria extinto, de fato, por exemplo, em que pese o CTN no art. 165, *caput*, falar em *extinção*, propriamente. Nesse sentido, mencionamos Carvalho (2021), que faz as seguintes observações:

[...] é curioso verificar que a extinção da obrigação, quando ocorre a figura transacional, não se dá, propriamente, por força das concessões recíprocas, e sim do pagamento. O processo de transação tão somente prepara o caminho para que o sujeito passivo quite sua dívida, promovendo o desaparecimento do vínculo. Tão singela meditação já compromete o instituto como forma extintiva de obrigações. (CARVALHO, 2021, p. 496-497)

É interessante os estudos de Ferraz (2018) no sentido de que a autora vê a transação como algo de natureza tríplice. No que se refere ao primeiro aspecto, o instituto em foco possui expressão do administrativo, pois os agentes públicos devem agir com discricionariedade, conveniência e oportunidade no momento da assinatura do termo da transação tributária. Sobre o segundo, tem-se a ideia de contrato, tendo em vista a conversão de votantes. Por fim, há a extinção do crédito tributário, propriamente dito. Continuando o debate, a pensadora justifica esse seu posicionamento da seguinte maneira:

[transação tem natureza tríplice: se reveste parcialmente das características de um ato administrativo e parcialmente das características de um contrato fiscal, culminando na extinção do crédito tributário]. Isso porque o intuito da transação é a facilitação do diálogo e aproximação entre o fisco e contribuinte, para que estas partes, de maneira colaborativa, cheguem a um consenso visando sempre, ao final, o cumprimento de obrigações tributárias. O cerne da questão não é sempre o cumprimento integral da obrigação tributária, na medida em que o fisco, visando assinar um termo de transação em matéria tributária, poderá perdoar parte da dívida tributária ou as penalidades aplicáveis. O cerne, portanto, é aproximar fisco e contribuinte para que sempre o crédito seja satisfeito de maneira que ambas as partes restem aptas a continuar suas atividades. (FERRAZ, 2018, p. 15)

Outra abordagem bastante pertinente a ser mencionada no presente trabalho é a de que Ferraz (2018) pensar que, ao ser firmada a transação, estar-se-á diante do diálogo entre o fisco e o contribuinte, que, enquanto termina litígio, possibilita a igualdade, capacidade contributiva e efetividade, bem como o devido processo legal, duração razoável do processo, para os casos de créditos tributários já terem sido judicializados.

No debate sobre a transação em matéria tributária, alguns doutrinadores, como Jardim (2019), sustentam a ideia de que esse instituto é marcado pela inconstitucionalidade. Essa visão se fundamenta na premissa de que, devido à natureza vinculada da atividade

tributária, não haveria espaço para atos discricionários, e a transação seria considerada um ato permeado pela subjetividade.

De acordo com o estudioso, a transação pressupõe uma análise subjetiva por parte da Administração Tributária, envolvendo a avaliação de circunstâncias particulares e a tomada de decisões baseadas em critérios discricionários. Nesse sentido, o autor argumenta que essa subjetividade inerente à transação pode ser incompatível com os princípios constitucionais que regem a atividade tributária, como o princípio da legalidade estrita e o da isonomia.

Contudo, com todo respeito ao pensador, percebe-se que sua voz é minoria, isso porque a transação em matéria tributária, instituída há mais de meio século, hoje se revela um dos principais mecanismos quando o assunto é a recuperação fiscal. Obviamente, seu uso indiscriminado não é aceitável, porém, haverá situações com as quais as concessões mútuas serão inevitáveis. Vale lembrar que nós não encontramos legislações que renunciem ao crédito principal quando há a transação.

É quase unânime que os descontos e abatimentos se deem sobre os juros, encargos, o crédito tributário e não tributário, constituindo inicialmente permanente hígido. Portanto, em que pese algum sentido no fato de o princípio da vinculabilidade da tributação vedar a discricionariedade do administrador público para dispor do bem estatal, mas a questão é que, conforme preceitua o próprio CTN, a transação só poderá ser realizada se o ente competente para cobrar determinado tributo regulamentá-lo por meio de lei. Dessa forma, com base nas determinações da lei, por exemplo, é totalmente constitucional o mecanismo da transação.

Nesse ponto, as lições de Moraes (2008) se coadunam para afirmar que o objetivo da transação em matéria tributária é para autorizar a liquidação do tributo, de tal modo que não se busca a modificação dos elementos que compõem a descrição do fato gerador. Sendo assim, o contribuinte e o fisco terão ampla margem para chegar a um denominador comum, para demonstrar o que, efetivamente, será pago, por exemplo.

O autor segue dissertando que a aplicação do instituto destacado é tão importante, pois, inclusive, facilita a busca pela base impositiva real para o cálculo do imposto que, segundo ele, quer dizer que “a lei que autorize a transação em matéria tributária somente poderá permitir a discussão das partes *sobre a constituição ou não da situação fática sobre a qual recairá a atuação estatal*, isto é, sobre a prova da ocorrência do fato gerador” (MORAIS, 2008, p. 116).

Ainda neste tema, complementa-se que os escritos do referido estudioso trazem as razões pelas quais não há que se fundamentar a apatia da transação no contexto do Direito Tributário, isso porque:

[...] a transação em matéria tributária oferece maior segurança jurídica tanto ao contribuinte quanto à Administração, pois substitui a atuação unilateral e discricionária da Administração por um ato administrativo participado, o qual permite a delimitação do conceito indeterminado segundo os dados concretos aportados por ambas as partes. Nesses casos, a precisão do conceito indeterminado significará o exercício de uma faculdade restrita ao âmbito puramente cognoscitivo e interpretativo em relação aos elementos fáticos na aplicação da lei. Ora, se já era possível exercer um controle jurisdicional para adequar a inicial aplicação do conceito jurídico indeterminado que realizou a Administração e processar sua adequação ao caso concreto, nada obsta que essa tutela jurisdicional seja substituída por uma solução pactuada. (MORAIS, 2008, p. 117)

Com base nessas discussões, tem-se, em síntese, que a transação é uma forma de extinção do crédito (em que pese as várias nuances que abarcam o termo), mas é, também, um mecanismo em prol da arrecadação fiscal, na medida em que flexibiliza as condições do pagamento do passivo tributário, em regra. Mas não só, pois o fisco, por meio da transação em matéria tributária, também estaria contribuindo para tornar a Administração Pública mais eficiente, com redução de tempo e verba pública no tocante ao manuseio e processamento das demandas fiscais, ou seja, fomentação clara da aplicação do Princípio da Eficiência nos processos judiciais e administrativos.

Além disso, verificamos que o conceito de transação, no âmbito jurídico, deriva-se de muitos anos, tendo uma atuação mais prática e legal a partir do Direito Romano. Também foi possível perceber que, frente à modernização da sociedade e à complexidade das relações, o instituto da transação, originariamente do direito privado, enveredou-se para o Direito Público, possibilitando resoluções de conflitos entre o poder público e o particular.

Nesse sentido, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, já se verifica a aplicabilidade da transação nos campos do Direito Penal, Administrativo e Ambiental, este último ainda incipiente, já que já existem decisões judiciais reconhecendo seu proveito, como dissemos antes. Obviamente, em cada um desses ramos do direito, o sentido de ser da transação varia. No entanto, o que se pontua é a utilização do instituto com o intuito de se pôr fim à controvérsia posta, dentre outros benefícios.

No tocante à transação tributária, que engloba o objeto do presente trabalho, passamos a apresentá-la no ordenamento nacional, mostrando, desde o Código Tributário Nacional, bem como em algumas experiências estaduais, que se mostram bastante avançadas e pertinentes ao debate destacado.

Ressalta-se que as legislações, sejam elas federais, distritais, estaduais ou municipais, estão dispostas na internet, basta realizar uma simples consulta aos *sítios* das Casas Legislativas,

Casas Cíveis dos respectivos entes da Federação, para então verificar a disponibilidade de normas que versem sobre a transação em matéria tributária.

O motivo de não as apresentar é justamente o grande volume de laudas que ficaria este trabalho, além de cansativa sua leitura. Vale lembrar, ainda, que o Brasil possui 5568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios, por exemplo, fato que demandaria, além de longa pesquisa às respectivas pessoas políticas sobre possível existência da transação em matéria tributária em âmbito dos créditos fiscais municipais, dezenas de páginas para explanar cada ente da Federação.

No entanto, considerando que o foco deste trabalho reside na experiência da transação no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), é imprescindível apresentar as normas específicas que regem esse contexto.

#### 4.1 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL

Como já mencionamos, o Código Tributário Nacional (CTN)<sup>6</sup>, de início, apresenta a transação como modalidade de extinção do crédito tributário, bem como traz requisitos para sua materialização, conforme preceitua os art. 156, III, e art. 171 do CTN, respectivamente.

Nessa compreensão, Paulsen (2020) reitera, assim como outros doutrinadores, que a transação em matéria tributária é plenamente possível, mas é preciso que cada ente político se mobilize no sentido de autorizar o instituto em foco, claro que relativamente aos seus próprios créditos.

No âmbito federal, cabe lembrar do que se trata o Projeto de Lei nº 5.082/2009<sup>7</sup>, que atualmente aguarda parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação. A referida proposta, que tem como autor o Poder Executivo, dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, bem como altera a legislação tributária e dá outras providências. Inclusive, tal projeto era um caminho à disciplinação da transação tributária no contexto federal, tanto que, segundo o art. 4º da própria lei:

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966, **Código Tributário Nacional**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 03 de set. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.082, de 20 de abril de 2009**. Dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>. Acesso em: 05 jul. 2023.

Os procedimentos de transação previstos nesta Lei somente serão aplicados nos casos previamente disciplinados quanto aos requisitos, forma e parâmetros pela Câmara Geral de Transação e Conciliação da Fazenda Nacional - CGTC.

E, também, ainda no mesmo artigo, verifica-se que, conforme prescreve o § 2º, os procuradores da Fazenda Nacional seriam os responsáveis por formalizar as transações aprovadas pela CGTC. Como se vê:

As transações previamente aprovadas pela CGTC poderão ser formalizadas por Procuradores da Fazenda Nacional expressamente designados pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, inclusive para os fins do parágrafo único do art. 10 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

Ressalte-se que aqui não se quer discutir a adequação constitucional ou não desse projeto, ou, ainda, sua viabilidade prática, ele foi apresentado apenas para mostrar que, no contexto da legislação federal, há a preocupação, pelo menos desde 2009, de disciplinar a transação tributária. Contudo, vários trabalhos, como, o de Oliveira (2013), procuraram discorrer sobre o projeto, apresentando que o “PL de transação parece coadunar-se como o ordenamento pátrio” e “sugere-se reparos ao projeto, com o intuito de seu aprimoramento” (OLIVEIRA, 2013, p. 207).

Assim, em que pese tal projeto ainda permanecer nessa fase, cabe agora discorrer sobre o arcabouço legal que disciplina a transação na esfera federal. Nesse sentido, tem-se a Lei nº 13.988/2020 – que se originou a partir da Medida Provisória nº 899/2019, intitulada, à época, “MP do Contribuinte Legal” – que dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Já no seu art. 1º, assim leciona a referida norma:

Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

No momento de seu sancionamento, esta lei foi um marco para a administração dos tributos federais, pois passou-se a disciplinar a transação tributária e ter nela uma forma de solucionar impasses fiscais. De forma pontual, Avelino e Peixoto (2022) esclarecem os motivos pelos quais, mesmo havendo permissivo legal para a transação tributária, ela demorou tanto tempo para ser explorada e efetivamente aplicada:

Tais previsões [arts. 156, III; 171, CTN] são originárias do CTN e permaneceram inexploradas por mais de meio século, por razões que vão desde a ideia clássica de indisponibilidade do interesse público até a tradicional cultura do litígio que acompanha a formação jurídica no Brasil. É isso mesmo: a previsão da transação tributária surgiu apenas em 2019, com a Medida Provisória nº 899 de 2019, a chamada MP *do contribuinte legal*, atualmente convertida na Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b, [2020c]). Mais de 50 anos se passaram para que compreendêssemos a autocomposição na seara tributária como um instrumento indispensável à tutela do interesse público e promoção da aproximação entre o fisco e o contribuinte. (AVELINO e PEIXOTO, 2022, p. 63)

Para além de adentrar nas especificidades da norma acima mencionada (que será tratada posteriormente), pontua-se que a transação, a partir da Lei nº 13.988/2020, passa, verdadeiramente, a fazer parte da relação contribuinte-fisco, no sentido de pôr fim a embates fiscais. Dessa forma, a transação, amparada pela Lei nº 13.988/2020, estabelece um novo paradigma na relação entre contribuintes e o fisco, proporcionando uma via de resolução mais conciliatória e menos litigiosa para as pendências fiscais. Essa abordagem busca uma maior eficiência na administração dos créditos tributários, promovendo a segurança jurídica, a regularidade fiscal e a simplificação dos procedimentos, ao mesmo tempo em que incentiva a cooperação entre as partes envolvidas.

Com efeito, a par do exposto, constata-se que a Lei nº 13.988/2020 não só promoveu um novo olhar para a transação em matéria tributária no âmbito federal, como também evidenciou que é possível modernizar a arrecadação de tributos. Ressalta-se, no entanto, que, “como o objeto da transação é justamente um crédito público, cuja obrigação é compulsória, também as concessões devem atender a parâmetros fixados na Lei de Transação, mesmo que seja outorgada certa discricionariedade à autoridade” (SOUZA, 2021, p. 131).

Nessa linha, cabe também mencionar a Lei nº 14.375/22, que, dentre outros, altera a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas. As mudanças foram, entre várias, a possibilidade de redução de até 65% do valor total dos créditos a serem transacionados, bem como o número de parcelas da quitação dos créditos passaram a ser em até 120 (cento e vinte) meses. É também novidade nessa nova lei o fato de qualquer crédito poder ser transacionado, não só os inscritos em Dívida Ativa da União, como anteriormente prescrito:

Art. 10-A. A transação na cobrança de créditos tributários em contencioso administrativo fiscal poderá ser proposta pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor, observada a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. (Incluído pela Lei nº 14.375, de 2022)

(...)

Art. 24. 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.

Em se tratando da esfera federal, é possível perceber que a transação, em matéria tributária, é plenamente aplicada desde 2019, e hoje, com as devidas atualizações legislativas, houve ampliação de utilização do instituto destacado. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou, conforme Rcl 43169 SP<sup>8</sup>, sobre a Lei n° 13.988/2020, afirmando que é preciso observar o equacionamento da dívida tributária para a efetiva recuperação da atividade econômica.

Novamente, a transação em matéria tributária desempenha um papel significativo na relação entre o Fisco e o contribuinte, sendo uma realidade estabelecida. No âmbito federal, o conjunto de leis e regulamentos existe para efetivar esse instituto e aproveitar todos os seus benefícios, não apenas para as partes envolvidas no acordo, mas também para a sociedade como um todo.

Dessa forma, a transação tributária desempenha um papel relevante na busca por um equilíbrio entre a necessidade de arrecadação do Estado e a capacidade financeira dos contribuintes, auxiliando a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo, os sociais. Ao proporcionar benefícios, tanto para os participantes do acordo como para a sociedade em geral, a transação se estabelece como um instrumento importante na promoção da justiça fiscal e no fortalecimento do sistema tributário como um todo.

---

<sup>8</sup> No julgado, o STF enfrentou reclamação ajuizada pela União, quando esta discorda de decisão do STJ, na medida em que o Tribunal da Cidadania afasta a aplicação dos artigos 57, da Lei 11.101/2005, e 191-A, do Código Tributário Nacional, sem a observância da regra da reserva de plenário, primado que a Súmula Vinculante 10 se incumbe de proteger, nos dizeres da Reclamante. Da análise do inteiro teor, verifica-se que a Corte Constitucional afirma que: “[...] Mais recentemente também é possível vislumbrar, em âmbito federal, a expedição da Certidão de Regularidade Fiscal ao devedor que realiza a transação tributária com o Fisco nos termos da novel Lei 13.988/2020. (...) Em artigo publicado no jornal Valor Econômico, esse caráter sinalagmático da transação tributária como elemento para a regularização dos débitos fiscais, desejável em qualquer processo de recuperação judicial, foi bem destacado por Gabriel Augusto Luís Teixeira e Daniele de Lucena Zanforlin: (...) *Esse novo contexto vem a confirmar o papel crucial do equacionamento da dívida tributária para a efetiva recuperação da atividade econômica, a qual não se verifica se deixar como resultado do benefício judicial um passivo milionário com o Estado e a sociedade. Nesse sentido, não busca o Fisco e a PGFN o mero incremento da arrecadação tributária, mas uma participação efetiva e positiva no soergimento da atividade empresarial, entendendo as dificuldades inerentes ao ciclo econômico, como é exemplo a regulamentação da transação extraordinária e a transação excepcional, com procedimento de adesão simplificado e rápido e disposições que visam auxiliar a recuperação das empresas afetadas por essa crise decorrente da pandemia da COVID-19*”.

## 4.2 O PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

Enfrentado o arcabouço legal da transação tributária no âmbito federal, importa abrimos um subtópico para lembrarmos, rapidamente, o processo de execução, como forma de melhor compreendermos o tratamento que se dar à dívida tributária. Nesse sentido, tal processo fiscal é regulado por meio da Lei Federal nº 6.830/80, a conhecida LEF – Lei de Execução Fiscal –, que basicamente dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. O art. 1º da referida norma disciplina que compete à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios respectivas autarquias a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa, tendo o Código de Processo Civil aplicado subsidiariamente.

Nesse contexto, o objetivo da execução fiscal é o de obter o adimplemento do crédito tributário devidamente constituído, vencido, exigível e não pago, tendo a execução fiscal uma etapa relevante do procedimento de cobrança dos créditos fiscais, conferindo à administração tributária o poder de tomar medidas coercitivas para buscar o pagamento dos valores devidos pelos contribuintes. Vale ressaltar que não se pode desprender do fato de que, na fase de execução fiscal, o interesse público na arrecadação dos tributos é fundamental e vinculado, visto que esses recursos são essenciais para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos e para a concretização das políticas estatais voltadas ao bem-estar da população.

Contudo, tal persecução não pode ser desmedidamente, a pretexto de valer da legalidade e da supremacia do interesse público a todo e qualquer custo. Nesse aspecto, Theodoro Júnior (1986, p. 4), ainda à época da publicação da referida norma executiva fiscal, já preconizava que “a instituição de privilégios exagerados e injustificáveis para a Fazenda Pública, que foi cumulada com favores extremos que chegam, em vários passos, a repugnar à tradição e à consciência jurídica do direito nacional” (*apud* SEGUNDO MACHADO, 2018, p. 259).

## 5 PANORÂMICA ESTATÍSTICA E NORMATIVA QUE DEU ORIGEM À APLICAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

É de conhecimento notório que a transação tributária se configura como uma possibilidade jurídica há várias décadas. Contudo, no âmbito da União, essa instituição foi objeto de recente regulamentação, proporcionando ao contribuinte uma nova alternativa para buscar sua regularização fiscal.

Para efetivar essa nova realidade, é incontestável que foi necessário fundamentar a necessidade de regulamentação e aplicação do referido instituto. Em uma análise inicial, destaca-se a persistente natureza contenciosa que caracteriza o panorama fiscal brasileiro há bastante tempo, o que traz consigo desafios consideráveis tanto para o setor público quanto para a sociedade em geral. Isso, por sua vez, gerou um incentivo para a promoção de mudanças nesse cenário.

Por conseguinte, emerge a importância de considerar que a ideia de supremacia do interesse público, discutida anteriormente, não é absoluta. É relevante também ponderar a conformidade fiscal do contribuinte, ressaltando a necessidade de harmonizar os interesses públicos e particulares, visto que a transação tributária abre espaço para uma abordagem mais equilibrada e colaborativa entre o Fisco e os contribuintes.

### 5.1 DADOS DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Lamentavelmente, as estatísticas vêm mostrando que as execuções fiscais representam um verdadeiro gargalo do sistema de justiça nacional. Tal constatação se mostrou presente, uma vez mais, no prestigiado documento *Justiça em Números de 2022*<sup>9</sup>, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De acordo com o referido estudo, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. É de se espantar que, de cada 100 (cem) processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados.

Em relação ao tempo da execução fiscal nas estantes do Poder Judiciário, o CNJ verificou que esse número passou a ser de 6 anos e 11 meses contra 8 anos em relação ao ano de 2019. Curiosamente, conforme a figura abaixo<sup>10</sup>, que se trata de um gráfico elaborado pelo

---

<sup>9</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

<sup>10</sup> *Justiça em Número*, 2022, p. 176.

órgão, o período de decréscimo correspondeu ao intervalo em que a transação tributária começou a ser aplicada no âmbito federal, vejamos:

Figura 1 – Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado na fase de execução

**Figura 118 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado na fase de execução**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

Não enfrentamos, efetivamente, a possível correspondência da redução do tempo das execuções fiscais e a transação tributária, sendo os dados atuais não fornecerem informações suficientes para embasar tal conclusão. De todo modo, é pertinente, a posteriori, fazer um estudo nesse sentido, através de uma investigação mais aprofundada.

Voltando aos dados do CNJ, verifica-se que, no primeiro grau da Justiça Estadual, matérias atinentes ao direito tributário ocuparam os terceiro e quarto lugares, como assuntos mais demandados (BRASIL, 2022, p. 277). No segundo grau, em relação à Justiça Federal, percebe-se que o assunto mais demandado é o relativo ao direito tributário.

De todo modo, os dados, de modo geral, ainda demonstram que a morosidade no trâmite dos processos de execução fiscal é uma realidade, afetando não apenas a Administração Pública, que busca a recuperação dos créditos devidos, mas também impacta os contribuintes, que têm seus casos pendentes de solução, gerando insegurança jurídica e impactando suas atividades econômicas, provocando, assim, consequências para a toda a sociedade.

Nesse sentido, essa sobrecarga de execuções fiscais exerce impacto considerável sobre a eficiência e a agilidade da prestação jurisdicional. O elevado número de processos nessa área acarreta uma demanda expressiva de recursos humanos, materiais e tecnológicos, além de comprometer a capacidade do Poder Judiciário em lidar com outras demandas igualmente relevantes.

Frente a esse cenário, era e é essencial adotar medidas para enfrentar o problema das execuções fiscais e seu congestionamento e buscar soluções que promovam maior efetividade e celeridade na resolução desses litígios. Dessa forma, é válido mencionar ainda que, embora o processo judicial fiscal seja uma ferramenta poderosa para a cobrança de créditos tributários, a utilização da transação tributária, conforme prevista na Lei nº 13.988/2020, pode apresentar-se como uma alternativa mais flexível e menos litigiosa para a solução de controvérsias fiscais, visando à regularização das dívidas e à promoção de um relacionamento mais harmonioso entre o Fisco e os contribuintes. A transação, dessa forma, quando viável e apropriada, pode propiciar benefícios para ambas as partes e contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, tão relevantes para a sociedade como um todo.

## 5.2 LISTA DE ALTO RISCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL – 2022<sup>11</sup> (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO)

A Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal trata-se de um documento inaugurado no ano de 2022 confeccionado pelo Tribunal de Contas da União, com o propósito de apresentar as áreas da Administração Pública Federal nas quais o órgão de controle identificou riscos que podem comprometer tanto a qualidade dos serviços ofertados pelo governo quanto a eficácia das políticas públicas. Das 29 áreas que representam um alto risco para a Administração Pública Federal, devido à vulnerabilidade à fraude, ao desperdício, ao abuso de autoridade, à má gestão ou à necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas sejam cumpridos, encontra-se a problemática dos conflitos entre fisco e contribuinte (contencioso).

Segundo o TCU, há uma elevada duração do contencioso tributário, conforme as seguintes observações:

O tempo médio de duração do contencioso administrativo tributário era, em 2018, muito superior ao prazo legal de 360 dias (Lei 11.457/2007), sendo de: 2,6 anos nas Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ); 4 anos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf); e 9 anos na execução fiscal, a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

---

<sup>11</sup> BRASIL. Lista de Alto Risco Lista de (LAR) da Administração Pública federal. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/index.html>. Acesso em 05 de jul. de 2023.

O estudo da Corte de Contas segue apontando que, no ano de 2019, o número de processos nas Delegacias da Receita Federal do Brasil de Julgamento (DRJ) somavam-se 265.350 feitos, representando um montante de R\$135,31 bilhões de reais. Os números de processos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), segundo o TCU, eram de 117.034, que totalizam o valor de R\$671,93 bilhões. No caso da Dívida Ativa da União (DAU), a pesquisa indica que o volume de inscrições era de 16.947.032, correspondentes a R\$2,32 trilhões ou 31,77% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2019.

Nesse sentido, o TCU entende que tal cenário é um grave problema para a Administração Federal, pois a morosidade do julgamento de controvérsias tributárias pode ter reflexos diretos nas contas públicas. Como alternativa a tudo isso, a corte de contas sugere, entre outros, uma maior observância da Lei 13.988/2020, que possibilitou a transação tributária para processos envolvendo contenciosos de até 60 salários-mínimos.

### 5.3 A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS QUE DEU ORIGEM À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899/2019

No ponto 4.1, apresentamos a transação tributária no âmbito federal e, dentre outros, pontuamos como se deram, desde sua origem até a Lei, os procedimentos pelos quais foi regulamentado o instituto em foco. Contudo, cabe lembrar que tudo começou da proposta de Medida Provisória, que teve como a Exposição de Motivos EMI nº 00268/2019 ME AGU<sup>12</sup>, - que serviu de justificativa para a MP nº 899/2019 que, como vimos, deu origem à Lei da Transação. Os proponentes, no referido documento, expõem as importantes observações:

As alterações propostas visam suprir a ausência de regulamentação, no âmbito federal, do disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional e de disposições que viabilizem a autocomposição em causas de natureza fiscal, contexto esse que tem, respectivamente, impedido maior efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, por um lado, e resultado em excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias, noutra senda, com conseqüente aumento de custos, perda de eficiência e prejuízos à Administração Tributária Federal.

A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais,

---

<sup>12</sup> BRASIL. EMI nº 00268/2019 ME AGU. Brasília, DF. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf). Acesso em 15 de out. de 2020.

com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida). O modelo ora proposto possui bastante similaridade com o instituto do "Offer in Compromise", praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América. Em suma, afasta-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, sem qualquer análise casuística do perfil de cada devedor e, conseqüentemente, aproxima-se de diretriz alinhada à justiça fiscal, pautando o instituto sob o viés da conveniência e da ótica do interesse da arrecadação e do interesse público. Ressalta-se, inclusive, que a proposta decorre do amadurecimento de debates e estudos já objeto de outras proposições, em especial os Projetos de Lei nº 10.220, de 2018 e nº 1.646, de 2019, onde as potencialidades do instituto foram evidenciadas. De outro lado, conforme estudos realizados pela PGFN, os parcelamentos extraordinários, além dos seus efeitos deletérios, sequer atingem com efetividade a carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, principais destinatários da proposição, que perfazem cerca de R\$ 1,4 trilhão de reais, montante superior à metade do estoque da Dívida Ativa da União.

(...)

Todas essas propostas permitirão, ademais, que a PGFN concentre esforços noutras causas, litígios ou cobranças, promovendo incremento na arrecadação, a prevenção e a redução de litigiosidade, e ganhos de celeridade, eficiência e economicidade.

(...)

O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe, repisando-se a imperiosidade da medida para o ingresso de receitas ainda no orçamento corrente e, sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes.

Do exposto, claramente se percebe que era de interesse da PGFN possuir um mecanismo que promovesse a redução de litígios fiscais que aprimorasse a recuperação de créditos tributários, por exemplo, e a transação mostrou-se como uma saída efetiva, mas era preciso regulamentá-la. Sendo assim, a referida Exposição de Motivos revela que, no âmbito federal, a largada foi no sentido de reconhecer, explicitamente, a problemática em torno do quadro fiscal, conforme os dados CNJ e do TCU, acima expostos, por exemplo. Inclusive, ainda na peça em debate, registrou-se que, à época, o montante de processo no contencioso tributário apenas do Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) totalizava mais de R\$600 bilhões de reais, distribuídos em cerca de 120 mil demandas. Lamentavelmente, por décadas, as autoridades competentes brasileiras deixaram de angariar esforços para mudar essa realidade e promover uma efetiva solução para o problema.

Ademais, sabe-se que é de conhecimento geral que o pagamento de tributos é um dever fundamental estabelecido pela Constituição. No entanto, existem situações em que fatores externos, como dúvidas sobre o fato gerador, questionamentos sobre a validade do crédito ou até mesmo crises econômicas, que podem impossibilitar o contribuinte de cumprir suas obrigações tributárias. Diante dessas circunstâncias, prolongar disputas tributárias por longos períodos, quando há alternativas eficientes de solução, é contraproducente e representa um desperdício de recursos públicos, pois envolve o deslocamento da máquina administrativa.

Nessa compreensão, ao buscar soluções alternativas, está-se alinhando com a tendência atual de desjudicialização dos conflitos, ou seja, buscar resolver as questões de forma extrajudicial, com a participação ativa das partes envolvidas. Isso contribui para uma administração mais eficiente dos recursos públicos, direcionando-os para áreas prioritárias e evitando gastos desnecessários com processos judiciais prolongados.

E foi justamente isso que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quando expôs os motivos que embasaram a Medida Provisória nº 899/2019, que mostrar. Isto é, o órgão defende que a transação é um caminho para promover benefícios tanto para o Estado, que busca a arrecadação devida, como para o contribuinte, que pode regularizar sua situação fiscal de forma mais adequada às suas possibilidades.

#### 5.4 COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)

De proêmio, entendemos importante pontuar os motivos que deram origem à Medida Provisória nº 899/2019, pois foi a própria PGFN que deu a largada para ver regularizado o instituto em questão. E isso é importante porque, conforme estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a execução da dívida ativa de natureza tributária, nos termos do art. 131, § 3º, CRFB/88.

Nesse sentido, essa atribuição confere ao órgão em destaque a responsabilidade de promover as medidas necessárias para a cobrança dos créditos tributários inscritos em dívida ativa. Ou seja, os valores devidos pelos contribuintes aos cofres públicos em decorrência do não pagamento de impostos, taxas, contribuições e demais obrigações de natureza tributária.

Tal procedimento executivo da dívida ativa engloba um conjunto de ações e mecanismos realizados pela PGFN, incluindo a instauração do processo de execução fiscal, a notificação do devedor, a realização de penhora de bens, a realização de leilões e demais medidas necessárias para garantir a satisfação do crédito tributário. Cabe pontuar, também, que

essa competência atribuída à PGFN tem por objetivo assegurar a efetividade da cobrança dos créditos tributários, visando à preservação do interesse público na arrecadação dos recursos necessários para o financiamento das políticas públicas e o funcionamento do Estado.

Dessa maneira, a Constituição da República estabelece expressamente que é competência da PGFN a execução da dívida ativa de natureza tributária, reforçando o papel desempenhado por esse órgão na cobrança dos créditos devidos aos entes federativos e no cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes. Ocorre que, como demonstrado, é do interesse do próprio órgão a modernização na forma de cobrar os créditos devidos, especialmente aqueles de difícil recuperação, de tal modo que permanecer no modelo atual é estar à mercê do fracasso no objetivo constitucional da referida procuradoria.

A necessidade de modernização decorre da constatação de que o cenário atual apresenta desafios significativos para a recuperação efetiva dos créditos tributários. Alguns desses créditos podem se tornar de difícil cobrança devido a fatores como a complexidade dos casos, a inadimplência prolongada, a insuficiência de bens passíveis de penhora ou outras circunstâncias que dificultam a satisfação do débito.

Assim, ao buscar a modernização na forma de cobrar os créditos devidos, a PGFN busca cumprir sua missão constitucional de forma mais efetiva, garantindo o respeito ao princípio da eficiência e promovendo a recuperação adequada dos recursos públicos que são essenciais para o financiamento das políticas públicas e o funcionamento do Estado.

## **6 PGFN E OS DADOS: dos relatórios de pesquisas, do painel dinâmico nossos números, do requerimento nº 01015.005711/2023-79 e da “PGFN em números 2023”**

Ciente da problemática recuperacional de alguns créditos tributários, a PGFN decidiu documentar as informações e os dados que demonstram os numerários recuperados por meio da transação tributária. Conforme se desenvolverá abaixo, os documentos, cada um, trazem pontos relevantes que evidenciam a feliz experiência da PGFN em termos de transação tributária. Esclareça-se que não se aprofundará, por completo, nos materiais, por conseguinte tratados, pois, além de não se ser objetivo desse trabalho, há informações neles que não se prestam pertinentes à discussão.

### **6.1 O CONTEÚDO DOS RELATÓRIOS DE PESQUISAS**

Os Relatórios de Pesquisas são documentos produzidos pelo Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Tributação do Insper, que foi contratado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para monitorar as transações tributárias celebradas pela PGFN. Desde setembro de 2020, são publicados relatórios que apresentam análises de dados, mostrando, por exemplo, o quantitativo de transações nas regiões do país, bem como o montante a ser recuperado por meio de tal mecanismo recuperacional.

Até a presente data, o último material publicado foi o Relatório de Pesquisa nº 4<sup>13</sup>, que levou em consideração informações disponíveis até 01/07/2022. Basicamente, o objeto desse material é monitorar as transações tributárias celebradas entre o fisco e contribuintes, de modo a levantar e publicar diversos tipos de dados, por exemplo, o perfil, as características e os termos das transações pactuadas, no intuito de contribuir para o constante aprimoramento.

As edições anteriores<sup>14</sup>, com suas especificidades e observações, contribuíram bastante para ampliar o conhecimento do andamento da transação em matéria tributária no âmbito

---

<sup>13</sup> PGFN. Observatório de Transações Tributárias – Relatório nº 4. Insper. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/02/Insper\\_Nucleo-Tributacao\\_Observatorio-transacao-Tributaria\\_Relatorio.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/02/Insper_Nucleo-Tributacao_Observatorio-transacao-Tributaria_Relatorio.pdf). Acesso em: 06 de jul. 2023

<sup>14</sup> Edição 1; disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio\\_Insper\\_Transacao\\_23\\_09\\_2020.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio_Insper_Transacao_23_09_2020.pdf). Acesso em 06 de jul. de 2023  
Edição 2; disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio\\_Insper\\_Transacao\\_Fevereiro-2021\\_final.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_Insper_Transacao_Fevereiro-2021_final.pdf). Acesso em 06 jul. 2023

federal e outros. Certamente, a PGFN também se moderniza ao apresentar os dados à população, mantendo-a informada, sobretudo, para que vejam os benefícios da transação e demais detalhes importantes expressos nas pesquisas publicadas.

### 6.1.1 Relatório de Pesquisa n° 1

Nesta análise, constata-se que a produção em questão se limita a apresentar o valor total do passivo transacionado até setembro de 2020, que alcançou a quantia de R\$ 769.036.171,90 (setecentos e sessenta e nove milhões, trinta e seis mil, cento e setenta e um reais e noventa centavos). Adicionalmente, considerando os descontos concedidos, a PGFN tinha a receber o valor de R\$ 420.867.751,97 (quatrocentos e vinte milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e um reais e noventa e sete centavos).

É importa trazer à baila que o primeiro instrumento que disciplinou as regras para a adesão da transação na cobrança da dívida ativa da União foi o Edital n° 1/2019<sup>15</sup>, e ele estabeleceu as condições pelas quais o acordo ficaria consolidado. É o que diz o item 5.3 do referido documento:

O deferimento do pedido de adesão à transação fica condicionado ao pagamento da primeira parcela da entrada prevista para cada modalidade, o que deverá ocorrer até o último dia útil do mês do requerimento de adesão.

Em um primeiro momento, essas informações são relevantes para compreender o impacto da transação tributária como instrumento de recuperação de créditos fiscais, bem como para avaliar a efetividade das medidas adotadas pela PGFN nesse contexto, ainda que de modo incipiente. Adicionalmente, com base nos dados fornecidos via requerimento ao órgão federal, constata-se que o montante total recuperado, ou seja, adentrado aos cofres públicos, via transação tributária, no ano de 2019, foi de R\$ 14.362.064,36 (quatorze milhões, trezentos e sessenta e dois mil, sessenta e quatro reais e trinta e seis centavos) ao passo que em 2020 somou-se a quantia de R\$ 1.753.615.455,19 (um bilhão, setecentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e quinze mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e dezenove centavos).

---

Edição 3; disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/01/Relatorio-Insper-Transacao-Final-junho-2021.pdf>. Acesso em 06 de jul. 2023

<sup>15</sup> PGFN. **EDITAL N° 1/2019**. Torna públicas propostas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para adesão à transação na cobrança da Dívida Ativa da União. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/acordo-de-transacao-por-adesao-1/edital-transacao-por-adesao\\_1\\_2019.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/acordo-de-transacao-por-adesao-1/edital-transacao-por-adesao_1_2019.pdf) Acesso em: 15 de out. 2022.

### **6.1.2 Relatório de Pesquisa n° 2**

De igual modo, o crédito fiscal total transacionado até o fechamento deste relatório (fevereiro/2021) foi de aproximadamente R\$1,4 bilhão, subtraindo os descontos (R\$520 milhões), restou a receber pela PGFN R\$885 milhões. Em comparando os numerários arrecadatários anterior, percebe-se um aumento de mais de 100%. Em relação aos termos firmados, segundo o relatório, houve aumento de 200%. Também, a PGFN informa que em 2021 a União recuperou a quantia total de R\$ 6.384.433.260,69 (seis bilhões, trezentos e oitenta e quatro milhões, quatrocentos e trinta e três mil, duzentos e sessenta reais e sessenta e nove centavos).

### **6.1.3 Relatório de Pesquisa n° 3**

Primeiramente, cabe ressaltar que esta pesquisa (data base 30/06/2021) se destaca dos estudos anteriores por sua abrangência, detalhamento e aprofundamento nas análises realizadas. Ao contrário dos dados supracitados, que ofereceram uma visão mais geral e introdutória, este estudo se propôs a examinar de forma minuciosa e detalhada os diversos aspectos relacionados à transação tributária no contexto específico abordado.

Assim, no que se refere à quantidade de contribuintes no caso da transação por adesão e individual, o relatório afirma que 301.960 contribuintes realizaram a transação, mas, excluindo-se os acordos que aguardam deferimento, indeferidos, rescindidos ou cancelados, restaram 253.336 contribuintes. Relativamente aos acordos (adesão + individual), foram realizadas 436.781 transações, também, limitando-se aos instrumentos já deferidos e liquidados, o número reduziu para 325.966.

Especificamente quanto aos valores transacionados no caso da transação por adesão, verifica-se que a análise quantitativa do período de dezembro de 2019 a junho de 2021 foi de R\$ 73.330.306.897,33 (setenta e três bilhões, trezentos e trinta milhões, trezentos e seis mil, oitocentos e noventa e sete reais e trinta e três centavos), com desconto de R\$ 24.557.520.614,14 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e vinte mil, seiscentos e quatorze reais e quatorze centavos) e valor a receber de R\$ 48.772.786.263,19 (quarenta e oito bilhões, setecentos e setenta e dois milhões, setecentos e oitenta e seis mil, duzentos e sessenta e três reais e dezenove centavos).

No que se refere à análise quantitativa das transações individuais, esse 3º Relatório registrou que, em setembro de 2020, os sistemas da PGFN reportaram 9 Termos de Transação Individual. No segundo estudo, de 2021, somaram-se 18 instrumentos. No terceiro relatório, também do ano de 2021, propriamente, 20 Termos. No total, 47 Termos de Transações Tributárias Individuais foram realizadas, demonstrando que o contribuinte, cada vez mais, vê neste instituto um mecanismo de colocar fim ao debate fiscal posto, assim como o Fisco se interessa em equacionar a dívida sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Infelizmente, o Relatório de Pesquisa nº 3 não apresenta os dados sobre os valores totais transacionados na modalidade individual até o fechamento de sua edição. Não se sabe, por exemplo, os numerários que a PGFN teria a receber com os acordos consolidados, ou seja, hígidos. Do texto, apenas se percebe menção ao maior desconto identificado nesse contexto, que é de R\$ 580.238.644,11 (quinhentos e oitenta milhões, duzentos e trinta e oito mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e onze centavos) e o menor desconto R\$ 89.024,55 (oitenta e nove mil, vinte quatro reais e cinquenta e cinco centavos). Porém, os estudos não destringem o somatório total de desconto nem os valores consolidados em favor do representante da União em matéria tributária.

#### **6.1.4 Relatório de Pesquisa nº 4**

Seguindo nessa mesma linha, os estudos compilados no Relatório de Pesquisa nº 4, de 01/07/2022, o último até o momento, mostram que, no tocante à análise quantitativa das transações por adesão, foram negociados R\$ 264.673.921.338,18 (duzentos e sessenta e quatro bilhões, seiscentos e setenta e três milhões, novecentos e vinte e um mil, trezentos e trinta e oito reais e dezoito centavos). Após os descontos, o montante passou a ser R\$ 174.598.444.983,36 (cento e setenta e quatro bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos). Uma novidade desse quarto relatório foi trazer o valor arrecadado, que se somaram os numerários de R\$ 13.498.101.359,49 (treze bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, cento e um mil, trezentos e cinquenta e nove reais e quarenta e nove centavos), até a data de 01/07/2022.

Em se tratando da análise quantitativa das transações individuais, o relatório não trouxe dados relacionados aos valores totais de transacionados, bem como os efetivamente deferidos e os que foram arrecadados. Nesse contexto, os estudos do Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisa em Tributação do Insper, contratado pela PGFN, apenas

entrou no mérito da quantidade de contribuintes que firmaram acordo de transação individual, que aumentou para 87 novos Termos de tal modalidade de transação, um acréscimo de 435% em relação ao período anterior.

O próprio Relatório de Pesquisa n° 4, pontua os seguintes termos:

[...] verifica-se que alguns termos ainda possuem poucas informações (faltam informações relevantes, tais como crédito tributário total negociado, crédito tributário devido após a transação, indicação do grau de recuperabilidade etc.) e, ou, não têm seus anexos disponíveis para a consulta e monitoramento pela sociedade civil. (RELATÓRIO DE PESQUISA N° 4, 2022, p. 14)

Observa-se que, como mencionado no documento em destaque, há um crescente número de contribuintes que aderem à transação individual. Essa modalidade específica de transação tem ganhado destaque, totalizando 134 instrumentos desde o primeiro relatório. É importante ressaltar que o presente trabalho de conclusão de curso não tem como objetivo realizar uma análise aprofundada dos relatórios em questão, pois há inúmeros outros pontos debatidos. No entanto, pontuamos algumas informações apresentadas no Relatório n° 4, que julgamos relevantes.

Dessa forma, fica evidente que a transação em matéria tributária tem a capacidade de alcançar uma abrangência maior e de trazer benefícios para todos os envolvidos na relação tributária. Ao permitir a regularização da situação fiscal dos corresponsáveis, a transação contribui para a resolução completa dos débitos e fortalece a segurança jurídica nas relações entre o Fisco e os contribuintes.

Especificadamente aos numerários de 2022, vê-se que o total adicionado aos cofres públicos foram o total de R\$ 14.113.916.031,56 (quatorze bilhões, cento e treze milhões, novecentos e dezesseis mil e trinta e um reais e cinquenta e seis centavos), material fornecido pelo Ministério da Fazenda.

## 6.2 O CONTEÚDO DO PAINEL DINÂMICO NOSSOS NÚMEROS<sup>16</sup>

No que se refere aos dados do painel dinâmico Nossos Números, é importante ressaltar que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tem se empenhado em promover a transparência no que diz respeito aos dados dos créditos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). Nesse sentido, com o escopo de adotar aprimoradas

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/cenario-estoque-e-recuperacao> Acesso em: 06 de jul. de 2023

diretrizes de transparência, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) disponibiliza essas informações tanto em suas plataformas, como por meio de atendimento a solicitações de acesso à informação, em estrita conformidade com o que preconiza a Lei nº 12.527/2011.

Como sinalizado acima, disponibilizar os dados dos créditos inscritos em dívida ativa é uma iniciativa significativa, pois possibilita o acesso a informações relevantes a respeito da matéria destacada. Essa transparência contribui para uma maior clareza e compreensão da situação fiscal do país, permitindo que os contribuintes, cidadãos, pesquisadores e demais interessados tenham acesso aos números e informações atualizadas.

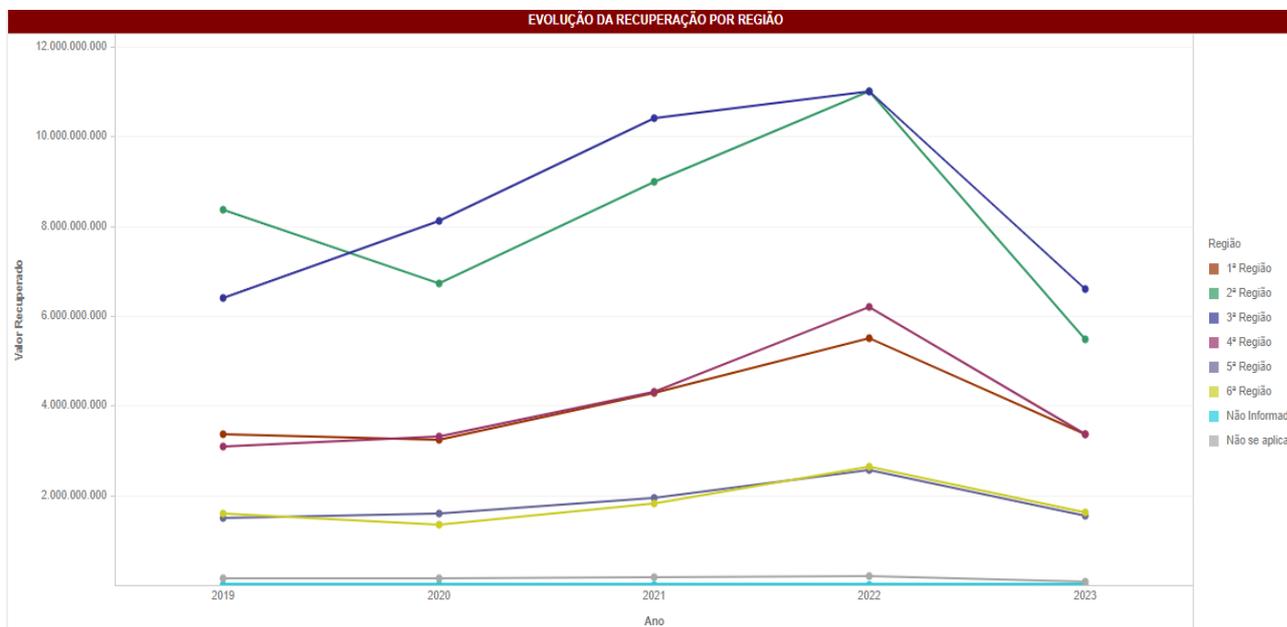
Para isso, procura-se atender os preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), da Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016), bem com o Acórdão TCU-Plenário nº 2497/2018. O órgão fazendário deixou registrado que os débitos inscritos em dívidas ativas não estão cobertos por sigilo, conforme disposto no art. 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional.

Outra informação importante é que o banco de dados abrange todos os créditos ativos, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, indicando-se a situação respectiva. Por questões de facilitação das observações dos dados, achamos melhor analisar o painel dinâmico, pois neste constam os dados gerais, ou seja, de forma completa, sem ser necessariamente por período do ano, mas sim, desde 2018 até a data atual.

Pontua-se, contudo, que tal plataforma não apresenta, em separado, os numerários que vêm sendo arrecadados pela transação tributária. Foi preciso requerer estes dados, prontamente fornecidos pela Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União e do FGTS da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a pedido do Ministério da Fazenda, órgão a qual foi direcionado a solicitação originária.

De todo modo, constata-se que até a data de 04/08/2023, o estoque da dívida ativa é: R\$ 2.896.268.687.495,90 (dois trilhões, oitocentos e noventa e seis bilhões, duzentos e sessenta e oito milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e noventa centavos). Relativamente sobre a evolução da recuperação por região, observamos o gráfico montado pela própria PGFN:

Figura 2 – Evolução da Recuperação do Crédito Fiscal por regiões



Fonte: PGFN, Dados Abertos, evolução da recuperação, 2023.

### 6.3 REQUERIMENTO N° 01015.005711/2023-79

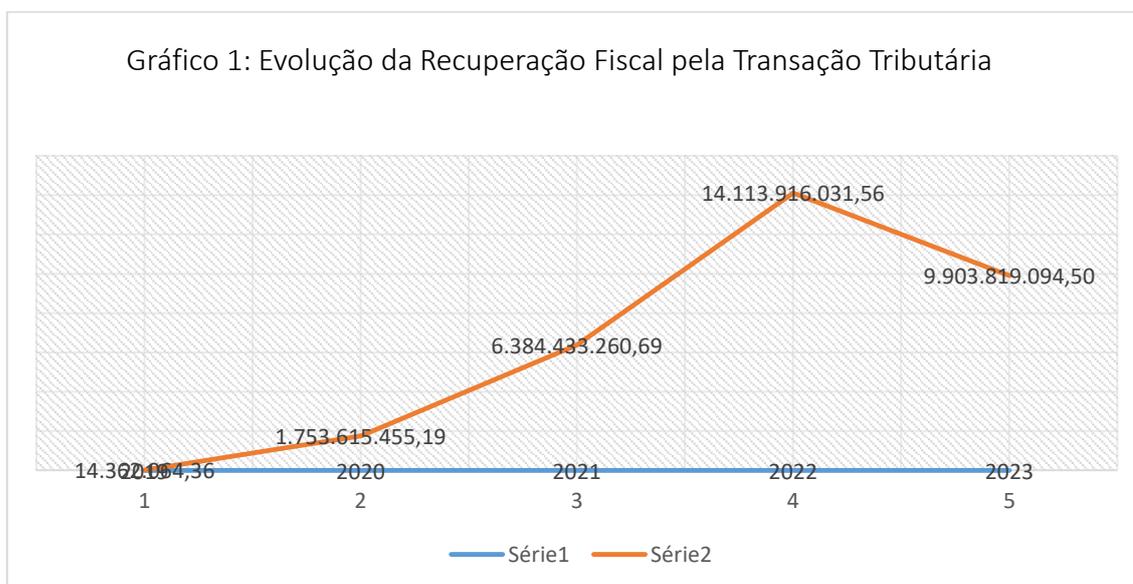
Como sinalizado há pouco, o expediente em epígrafe trata-se de uma solicitação feita pelo autor deste trabalho, para obtenção dos dados referentes à arrecadação pela transação tributária desde seu funcionamento em âmbito federal até a atualidade. O tal requerimento foi encaminhado em 21/07/2023 para o Ministério da Fazenda, com resposta em 04/08/2023, cujo teor contém, dentre várias informações, o montante total arrecadado por meio do instituto em debate entre 2019 e 2023, que foi R\$ 32.170.145.906,30 (trinta e dois bilhões, cento e setenta milhões, cento e quarenta e cinco mil, novecentos e seis reais e trinta centavos), somados valores principais, multas, entre outros. Abaixo, a íntegra do conteúdo em referência:

Tabela 1 – Numerários sobre a Transação Tributária – 2019-2023

Ano da Arrecadação	SISPAR - Valor Arrecadado de Principal	SISPAR - Valor Arrecadado de Multa	SISPAR - Valor Arrecadado de Juros SISPAR	SISPAR - Valor Arrecadado de Encargo Legal	SISPAR - Valor Arrecadado Total
2019	4.055.791,35	976.003,00	8.011.177,04	1.319.092,97	14.362.064,36
2020	917.539.317,06	163.423.072,27	482.686.298,34	189.966.767,52	1.753.615.455,19
2021	3.645.457.069,01	667.231.859,84	1.409.436.912,29	662.307.419,55	6.384.433.260,69
2022	9.492.752.282,04	1.191.941.784,37	2.281.529.087,61	1.147.692.877,54	14.113.916.031,56
2023	7.079.871.136,21	673.321.947,31	1.466.019.618,95	684.606.392,03	9.903.819.094,50
<b>Total</b>	<b>21.139.675.595,67</b>	<b>2.696.894.666,79</b>	<b>5.647.683.094,23</b>	<b>2.685.892.549,61</b>	<b>32.170.145.906,30</b>

Fonte: PGFN

Com o objetivo de tornar mais compreensível a evolução da arrecadação, analisaremos o gráfico a seguir. É importante destacar que a função é crescente desde seu ponto inicial e, embora apresente uma queda em 2023, cabe ressaltar que o ano ainda não foi finalizado. Dessa forma, espera-se que os valores ultrapassem os do ano de 2022, conforme indicado pela tendência da função matemática em questão:



Fonte: elaborado pelo autor do trabalho

#### 6.4 PGFN EM NÚMEROS 2023

O documento PGFN em Números 2023, por sua vez, é um importante relatório anual elaborado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Tal material é publicado no início de cada exercício, esse documento apresenta um resumo abrangente e informativo das principais iniciativas, atuações e conquistas da PGFN no ano anterior. No presente trabalho, usaremos a edição mais recente, que trabalha os dados de 2022.

Cumpramos pontuar, ainda, que esse relatório descreve de forma detalhada e transparente as atividades desenvolvidas pelo órgão em questão ao longo do período em análise. Nesse sentido, há de verificar que se trata de uma ferramenta fundamental para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da relação entre a PGFN e a sociedade. Ao divulgar suas ações e resultados de forma clara e objetiva, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional reforça seu compromisso com a eficiência, a ética e a responsabilidade na condução de suas atividades em prol do interesse público.

Das informações disponíveis, para nossa utilidade diz respeito às atinentes à transação tributária. Nesse sentido, em várias oportunidades, o documento em questão é enfático no que se refere ao sucesso da desenvoltura arrecadatória do instituto em debate, dentre as quais pontuamos as seguintes considerações, vejamos:

(...)

Adentrando em nossos resultados propriamente ditos, ressalto que um dos maiores feitos do ano de 2022 está na consolidação do sistema de transação tributária como o mecanismo mais amplo e justo de regularização fiscal já visto. Desde o seu início, a transação tributária já regularizou R\$ 404,3 bilhões em débitos, tendo sido responsável por quase um terço de toda a recuperação da dívida ativa.

No total, R\$ 39,1 bilhões em dívidas com a União e com FGTS voltaram para os cofres públicos, sendo R\$ 14,1 bilhões por meio dos acordos consensuais. A transação demonstrou eficácia não somente para a recuperação do crédito, mas também como mecanismo de resolução de contenciosos intermináveis e dispendiosos para o contribuinte e para a União.

(...)

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional arrecadou R\$ 39,1 bilhões inscritos em dívida ativa, em 2022. Desse total, R\$ 14,1 bilhões são resultado de acordos de transação tributária. Essa estratégia de cobrança representou 36% do total arrecadado pela instituição e explica o crescimento expressivo da arrecadação no ano passado.

(...)

A transação tributária soluciona passivos acumulados há anos e beneficia tanto o governo quanto os contribuintes, sempre em linha com os pilares da atuação do Ministério da Fazenda, de ajuste fiscal e melhoria do ambiente de negócios. Os dados da PGFN mostram que desde o início do programa de transação já foram negociados mais de R\$ 404,3 bilhões em dívidas. Apenas em 2022, o valor regularizado somou R\$ 189 bilhões.

Com o intuito de visualizarmos esses números, anexamos abaixo a gráfico do material em epígrafe, vejamos:

Figura 3 – Evolução da Recuperação Geral



Fonte: Relatório em Números PGFN 2023

## 7 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: análise empírica de sua eficiência quanto à recuperabilidade fiscal

Previamente à abordagem sobre a constatação da efetividade da transação tributária no âmbito federal, é relevante ressaltar que qualquer assertiva apresentada neste contexto não possui caráter absoluto, sendo que é plenamente possível o surgimento de uma análise mais empiricamente fundamentada, viabilizando a contestação dos argumentos ora apresentados. Antes de adentrar da eficiência do instituto em questão propriamente, cabe pontuar que a espera pela regulamentação da transação em matéria tributária era um desejo de muitos estudiosos do Direito Tributário, inclusive da sociedade, muito embora alguns estados da federação brasileira já a tenha disciplinado há décadas, bem como legislações inovadoras, a exemplo do Rio Grande do Sul e Pernambuco, respectivamente.

Com efeito, rapidamente, é interessante trazer pontos de grande relevância desses dois estados. Nesse sentido, o primeiro possui legislação em matéria de transação tributária mais antiga do Brasil, conforme se depreende da Lei ° 6.057/1970<sup>17</sup>. Depreende-se que o objetivo dessa norma é, como outras, encerrar litígio fiscal. Inclusive, seu art. 2º, II, disserta que será concedido, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial de crédito tributário, nos termos do art. 172, incisos I a IV, do CTN. O arcabouço legislativo em referência também diz que sua existência se trata da aplicação dos artigos 171 e 172 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o CTN.

Pernambuco, por sua vez, há de afirmar que é referência em várias áreas, como movimentos políticos, artes, cultura, música, dança, e não poderia ser diferente no Direito. Nesse sentido, em relação à transação tributária, o estado foi vanguardista no tema, quando promulgou a Lei Complementar Estadual nº 105, que foi regulamentada pelo Decreto nº 32.549 de 2008. Carvalho (2008)<sup>18</sup> registra justamente esse aspecto inovador do estado pernambucano, quando afirma que:

É provocante a iniciativa pernambucana. No Estado de longa tradição de criatividade institucional, que remonta ao Frei Caneca e à Confederação do Equador, abandona-se o fetichismo das fórmulas clássicas. Poder-se-ia objetar

---

<sup>17</sup> RIO GRANDE DO SUL. **LEI Nº 6.057/1970**. Dispõe sobre a aplicação dos artigos 171 e 172 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria o Conselho Estadual de Transação e Remissão e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1970. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=38016&hTexto=&Hid\\_IDNorma=38016](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=38016&hTexto=&Hid_IDNorma=38016) Acesso em: 12 set. 2022.

<sup>18</sup> CARVALHO, Maria Christina. A transação tributária em Pernambuco, **Valor Econômico**, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447335/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 de set. de 2022.

que a transação seria uma norma indutora do não-recolhimento voluntário das obrigações fiscais. No entanto, a insistência para com essa premissa negativa é típica da rotina dos subordinados à ditadura da falta de alternativas. Toma-se a parte pelo todo. A razão construída no consenso é triunfante, apresenta resultados, e a experiência fiscal internacional é da premissa indicativa eloqüente [sic].

Presume-se que o modelo se multiplicará. E que especificidades locais determinarão fórmulas que identificarão a criatividade do direito brasileiro. A esperada pulverização de modelos estaduais de transação indicará o dinamismo de nosso federalismo, que se recusa ao constrangimento da reclusão de fórmulas metafísicas de simetria e de paralelismo de fórmulas. O modelo, tal como posto agora no Pernambuco, é transparente e auto-explicativo. Aproxima-se de uma reforma gerencial, cuja necessidade é evidenciada desde os primeiros sintomas de crise da administração pública, ainda ao longo do regime militar. Em âmbito tributário o problema é mais grave ainda. É que é necessário que discutamos também a alocação dos recursos públicos no que se refere à fiscalização e à cobrança.

De fato, assim disciplinava o art. 3º da LCE nº 105/2007<sup>19</sup> (regulamentada pelo Decreto nº 32.549/2008).

Art. 3º As transações judiciais e extrajudiciais em que seja parte ou interessado o Estado de Pernambuco, suas autarquias e fundações públicas, serão firmadas pelo Procurador Geral do Estado, fundamentado em parecer, após ouvido o dirigente do órgão ou entidade estadual relacionado com a demanda, observados o interesse público e a conveniência administrativa, na forma estabelecida em Decreto.

§ 1º O Procurador Geral do Estado somente celebrará as transações a que se refere o caput, após ouvido o Conselho de Programação Financeira.

§ 2º O Procurador do Estado poderá, diretamente e após autorização do Procurador Geral do Estado, em cada caso, transacionar no curso da ação judicial até o valor correspondente a 40 (quarenta) salários-mínimos.

[...]

---

<sup>19</sup> PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 105/2007**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV) e determina providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3242&tipo=> Acesso em: 08 de out. 2022.

Atualmente, a matéria está disciplinada na LCE n° 401/2018<sup>20</sup>, regulamentada pelo Decreto 47.086/2019<sup>21</sup>, onde constam todos os requisitos e procedimentos para se realizar a transação tributária. É importante mencionar que a legislação pernambucana parece retrógrada comparada à federal. No entanto, ressalte-se que estamos falando de um estado que, há mais de uma década, se preocupou com meios alternativos no sentido de solucionar empasses fiscais, coisa que o legislativo federal e a União somente só se propuseram a fazer recentemente.

Quanto ao objeto do tópico em questão, entendemos pela constatação da eficiência do instituto no que se refere à recuperação do crédito fiscal. Para se chegar a essa conclusão, as informações contidas nos relatórios produzidos pelo Insper, dados disponíveis no painel dinâmico Nossos Números da PGFN, conteúdo da solicitação n° 01015.005711/2023-79 e as informações do Relatório PGFN em Números 2023, são consistentes nas suas respectivas mensagens, as de que a recuperação fiscal pela transação tributária é um fenômeno jurídico-quantitativo que deu certo

Vale lembrar, porém, que o presente trabalho não busca analisar as especificidades das transações por adesão e as transações individuais, não perfazendo ainda, um estudo sobre quais tributos estão sendo transacionados, efetivamente, nem muito menos se fará comparações do valor principal em relação às multas, por exemplo. Por isso, estamos levando em consideração a completude dos valores totais recuperados por via do instituto da transação tributária, no caso do âmbito federal, de acordo com as informações dos materiais já analisados acima. A análise, assim, busca compreender a contribuição deste instituto para a recuperação de créditos fiscais e para a regularização da situação fiscal dos contribuintes.

Nessa compreensão, os dados relacionados à União fornecem uma base sólida para compreender que a transação em matéria tributária é um instrumento eficiente para a recuperação fiscal.

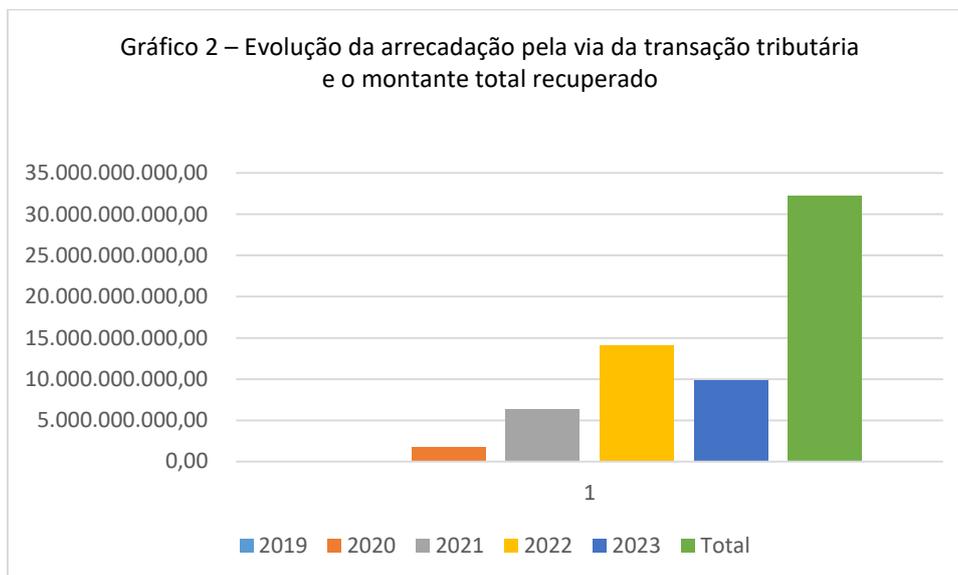
---

<sup>20</sup> PERNAMBUCO. **LEI COMPLEMENTAR N° 401/2018**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV). Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=401&complemento=0&ano=2018&tipo=&url=>  
Acesso em: 08 de out. 2022.

<sup>21</sup> CÂMARA, Paulo Henrique Saraiva. **DECRETO N° 47.086/2019**. Regulamenta a Lei Complementar n° 401, de 18 de dezembro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV). Poder Executivo do Estado de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=47086&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>  
Acesso em: 08 de out. 2022.

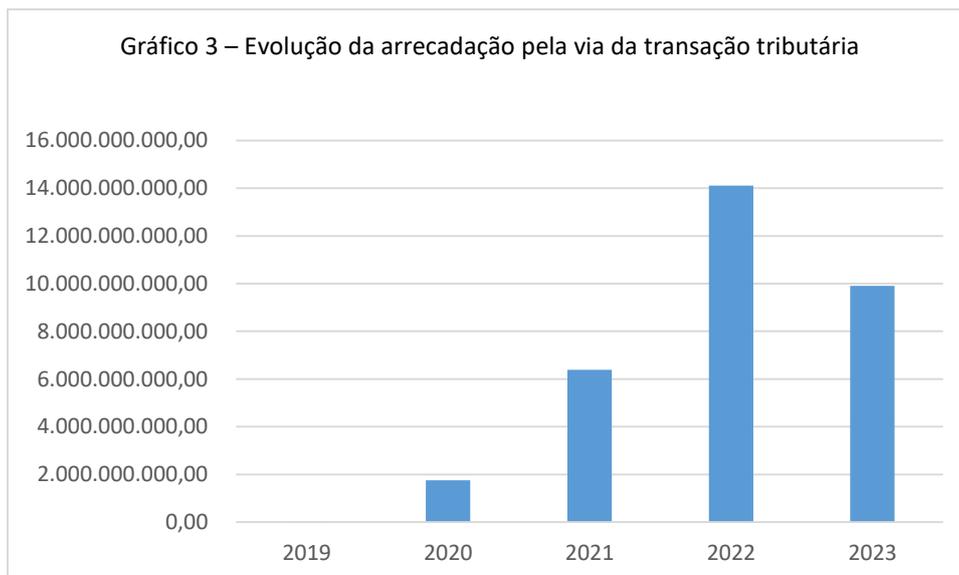
Voltemos aos dados dispostos em resposta ao requerimento nº 01015.005711/2023-79:



Fonte: elaborado pelo autor do trabalho

O gráfico ilustra um montante notadamente expressivo no tocante ao ingresso de recursos aos cofres públicos através da transação tributária, alcançando um total de R\$ 32.170.145.906,30 (trinta e dois bilhões, cento e setenta milhões, cento e quarenta e cinco mil, novecentos e seis reais e trinta centavos) até o mês de agosto de 2023. Importante ressaltar que essa quantia integra o orçamento público. Apenas com base nestes números, evidencia-se uma base sólida para sustentar que a transação tributária se configura como uma alternativa viável e eficaz na recuperação de créditos fiscais.

Além disso, os dados do mesmo gráfico acima, ao serem analisados por uma abordagem observacional diferente, também trazem à luz outra constatação: desde os primeiros valores arrecadados por meio da transação tributária, é observável uma progressão exponencial ascendente, em que os montantes anuais seguem um padrão de crescimento. Importante destacar que, para o ano de 2023, os valores aparentemente apresentam uma diminuição. Todavia, essa interpretação não pode ser definitivamente afirmada, tendo em vista que o segundo semestre do referido ano ainda contribuirá com recursos a serem acrescidos aos cofres públicos.



Fonte: elaborado pelo autor do trabalho.

É importante salientar que a própria PGFN reconhece a eficiência desse mecanismo, que é a transação, o que sustenta ainda mais a assertiva ora em debate. Além da regularização fiscal, a transação tributária contribui significativamente para a redução drástica de litígios judiciais e administrativos, embora os números oficiais ainda não tenham refletido completamente esse aspecto. Sabe-se que a redução de litígios judiciais e administrativos é de grande importância para o Estado e para os contribuintes. Ao evitar prolongados processos litigiosos, a transação proporciona economia de recursos e tempo para ambas as partes envolvidas, possibilitando uma solução mais ágil e efetiva para a questão fiscal.

Dessa forma, o gráfico revela o impacto positivo e promissor da transação em matéria tributária como mecanismo de recuperação de créditos fiscais. O montante expressivo recuperado demonstra a eficácia desse instrumento na busca por uma gestão fiscal mais eficiente e na promoção da regularização de débitos de forma justa e equitativa.

Com base nesses resultados, fica evidente o potencial da transação em matéria tributária como uma alternativa eficiente para equacionar questões fiscais, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas e fomentando um ambiente mais propício ao desenvolvimento econômico e social. Portanto, essas informações reforçam a importância de continuar aprimorando e incentivando essa política pública, visando colher ainda mais benefícios tanto para o Estado quanto para os contribuintes.

## 8 CONCLUSÃO

Discutimos, de início, a conceituação do termo transação, no presente trabalho, aproximando suas acepções temporais, linguísticas e espaciais. Em seguida, apresentamos a transação para o Direito Civil, enfatizando que sua aplicabilidade remota ao período romano, bem como as suas variadas especificidades, conforme pensam alguns doutrinadores civilista nacionais.

Na sequência, a discussão sobre a relatividade da supremacia do interesse público se tornou relevante, uma vez que não é mais adequado privilegiar um direito em detrimento de outro em nome da preservação do interesse público. Entendemos, assim, na instalação da crise do interesse público. Tanto que assim, atualmente, identifica-se aplicação da transação nos direitos penal, administrativo e ambiental, este último ainda incipiente.

No contexto tributário federal, a transação já se encontra consolidada, conforme a Lei nº 13.988/2020, apresentando os requisitos pelos quais o contribuinte pode aderir a esse novo permissivo fiscal, com o intuito de findar litígios.

Ocorre que, durante o desenvolvimento do texto, constatamos a problemática da recuperação fiscal brasileira, tanto no âmbito administrativo – conforme a Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública federal, do TCU – quanto no judicial – nos termos do Justiça Em Números de 2022, do CNJ –, fazendo tal cenário impulsionar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) pela necessidade de mudanças dessa crise fiscal-administrativa arrecadatória. E tal fato é corroborado quando fundamentamos a exposição de motivos que deram origem à Medida Provisória nº 899/2019 – pontapé inicial para a aplicação do destacado instituto fiscal.

Com a transação tributária federal em plena execução, o órgão executivo competente, contratou os serviços do Insper, para monitorar a transação no Brasil, sendo já a 4º edição em voga. Também a PGFN, por meio da plataforma Nossos Números, compatibilizou os dados referentes à dívida fiscal, que, entre os recursos, se encontra a progressão da recuperação dos créditos.

Além do mais, por meio da resposta ao requerimento nº 01015.005711/2023-79, o Ministério da Fazenda e a Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União e do FGTS da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos forneceram dados valiosíssimos, contendo, detalhadamente, as informações referentes à arrecadação, sobretudo, desde 2020. De igual modo, o material PGFN em Números 2023 disponibilizam importantes observações sobre sua atuação institucional, que engloba conteúdos referente ao objeto desse trabalho.

Assim, ficou evidenciado que, por meio de análises quantitativas, foi possível compreender os efeitos positivos da transação no contexto da recuperação fiscal, pois o ingresso de receita aos cofres públicos tem aumentado ano a ano, tendo aparência de função exponencial crescente.

Do ponto de vista matemático, até o momento atual, um total de R\$ 32.170.145.906,30 (trinta e dois bilhões, cento e setenta milhões, cento e quarenta e cinco mil, novecentos e seis reais e trinta centavos) foi recolhido à União por meio da transação em matéria tributária. Essa cifra considerável indubitavelmente carrega significativas implicações para a Administração Pública e, sobretudo, para a sociedade, destinatária final da execução do orçamento público. Inclusive, da análise da figura 1, vimos que a duração do tempo de tramitação dos processos de execução fiscal teve variações irregulares, mas, desde 2019, se constata uma redução. Porém, não nos aprofundamos nesse aspecto.

Diante do exposto, este estudo efetivamente evidenciou a confirmação da eficácia da transação no âmbito da matéria tributária, demonstrando cabalmente que tal instituto detém a aptidão de estender seu alcance de maneira abrangente e, conseqüentemente, proporcionar vantagens palpáveis a todos os agentes envolvidos na dinâmica da relação contribuinte-fisco-sociedade.

As conclusões obtidas corroboram que a transação emerge como uma alternativa robusta e pragmática, capaz de estabelecer um terreno comum no qual as partes interessadas podem encontrar soluções conciliatórias e benéficas para suas respectivas posições. Essa abordagem não apenas fortalece a base de arrecadação fiscal, mas também alivia a carga de litígios tributários e promove uma atuação governamental mais ágil e responsiva.

## REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. – 9. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1998.
- ADEODATO, João Maurício. Modernidade e Direito. **Revista da Esmape**, Recife, p. 266, v. 2, n. 6, 1997.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. – 19. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2017.
- 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.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. – Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-63, 2005.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-63, 2005.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro (RJ), V. 39, p. 1-30, Jan./Mar., 2005.
- BORGES, D. de S. **Supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público e sua utilização na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça: uma análise crítica à luz do dever de motivação substancial**. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.
- BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) Acesso em: 24 de setembro de 2022.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. - 31. ed. rev. atual. - São Paulo: Noeses, 2021
- COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa** [recurso eletrônico] / - Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120) /** - 8. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

DACOMO, Natália de Nardi. **Direito Tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária.** Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico.** – 3. ed. ver., atual. aum. – São Paulo: Saraiva, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Tratado teórico e prático dos contratos, 5º volume** – 6. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002), o Projeto de Lei n. 6.960/2002 e Lei n. 11.101/2005 – São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAZ, Beatriz Biaggi. **Transação em Matéria Tributária.** 2018, 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais, volume 3.** – 13. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico.** 14ª. ed. São Paulo: Rideel, 2011.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** – 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário.** – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** – 11. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. Ed. rev.atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KASER, Max. **Direito privado romano.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos.** – São Paulo: Saraiva, 2011.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal.** – 17. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ASSIS, Machado de. **Obra Completa.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar 1994. v. II

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Estatal e Interesses Públicos.** São Paulo: Malheiros, 2002.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENEZES, Djacir. O Direito Romano no Ensino da Filosofia do Direito. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, RJ, n. 23(1), p. 49-56, jan./abr., 1980.  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/issue/view/3237>.

MORAIS, Carlos Yury Araujo de. Transação e arbitragem em matéria tributária: a experiência estrangeira e sua aplicabilidade ao Direito brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas: RTrib**, v. 16, n. 79, p. 109-127, 2008.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2008.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito** – 36.a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA FILHO, Renato Henrique Barbosa de. A transação no âmbito da administração pública: análise com base no novo sistema processual civil brasileiro. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**. Recife, PE, n. 12, p. 305-331, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista Da Faculdade de Direito**, Universidade De São Paulo, 104, 303-322, 2009.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A Transação em Matéria Tributária** – Série Doutrina Tributária v. XVIII. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

OLIVEIRA, Phelippe. **A transação em matéria tributária**. 245 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP - SP. São Paulo, 2013.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. – 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PAUSE, Leandro. **Direito Tributário**: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, ESMAFE, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil** – Vol. III / Atual. Caitlin Mulholland. – 21. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Parte Especial. Tomos XXII – XXX. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves em conformidade com o Código Civil de 2002. Campinas: Bookseller, 2003.

SANTOS, Bruno Grego dos. **Transação Extrajudicial na Administração Pública**. 2015. 378 fls. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SEGUNDO MACHADO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. – 10. ed. rev e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. – 9. ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios. **Revista da PGFN / Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 109-136, jan./jun.2021.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; ZIEMBOWICZ, Rodrigo Luís. Revisitando o dever fundamental de pagar tributos sob a perspectiva da sociedade de direitos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 38, n.2, 2018.

VILLELA, João Baptista. Sobre a transação no novo Código Civil. **Anais dos Seminários Emerj Debate o Novo Código Civil** – Parte I. Rio de Janeiro, fev.-jun. 2002, p. 123-128.