

# Transação tributária

Novo paradigma da autocomposição  
a partir da Lei nº 13.988/2020

MURILO TEIXEIRA AVELINO  
RAVI DE MEDEIROS PEIXOTO

**Resumo:** O artigo tem por objetivo delinear as principais alterações promovidas pela Lei nº 13.988/2020, que representa uma mudança ambiciosa ao permitir, depois de mais de 50 anos, a autocomposição sobre o crédito tributário. Por se tratar de uma novidade, muitas das suas características merecem desenvolvimento. A isso se propõe o texto, partindo de uma análise dogmática das soluções consensuais de conflitos pela autoridade tributária até os critérios para sua utilização. Conclui-se que a transação tributária promove uma gestão dialógica da coisa pública, fomenta a aproximação entre o poder público e os contribuintes, bem como a arrecadação fiscal no País, de suma importância para a retomada fiscal em tempos da pandemia causada pela Covid-19.

**Palavras-chave:** autocomposição; Direito Tributário; discricionariedade; isonomia; critérios para a realização dos acordos.

## Settlements in tax law: the new paradigm initiated by the rule n. 13.988/2020

**Abstract:** The paper aims to outline the main changes promoted by rule n. 13.988/2020, reflecting an ambitious shift by allowing, after more than 50 years, settlements on tax matters. As soon as it is a novelty, its characteristics needs to be developed. That is the article's purpose, starting from a dogmatic analysis of the consensual solutions of conflicts by the tax authority up to the criteria for its use. It is possible to conclude that tax settlements promote a dialogical management of public affairs, foster the rapprochement between public authorities and taxpayers and fosters tax collection in the country, which is an important way to the tax recovery in times of pandemic caused by Covid-19.

Recebido em 19/5/21  
Aprovado em 2/8/21

**Keywords:** settlements; tax law; discretionary; isonomy; criteria for settlements.

## 1 Introdução

*Transação* não é um substantivo intuitivamente associado ao adjetivo *tributário(a)*. É que as normas de Direito Tributário tutelam um dos bens mais *relevantes* da sociedade: as exações necessárias à manutenção dos serviços públicos e do funcionamento da máquina estatal. Sem recursos, o Estado não funciona. Se o Estado não funciona, não há possibilidade de serem oferecidos – ainda que minimamente estruturados – os serviços essenciais.

Por isso, historicamente a ordem jurídica dá enorme importância à administração tributária. Reflexo disso é a previsão constitucional do art. 37, XXII, com a disposição expressa de que as administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios são atividades essenciais ao funcionamento do Estado, que conta com recursos prioritários para a realização de suas atividades (BRASIL, [2021a]).

Trata-se, portanto, de atividade de grande relevância. Por isso sempre se teve em mente que não se admitiria *conceder* ou *dispor* em matéria tributária, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público. Assim, *transação em matéria tributária* parecia algo intangível, impensável, que à menor menção levaria sobranceiras a se arquearem.

Todavia, o panorama normativo sofreu grandes mudanças, que alteram o dogma da intransigibilidade do Direito Tributário, havendo regulação expressa da transação em matéria tributária. Impõe-se investigar as fontes formais que autorizam a solução consensual de conflitos tributários, com o objetivo de identificar os critérios mínimos de realização das transações tributárias e como se devem manejar tais institutos em respeito aos princípios constitucionais que informam a Administração Pública (art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2021a])).

O método parte de uma análise dogmática do instituto *transação tributária*, com revisão dogmática das fontes que trabalham o tema desde antes do advento da Lei nº 13.988/2020. Dados publicados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) auxiliam na identificação das potencialidades do instituto.

A análise se inicia com o exame de previsões legais que tratam da transação tributária até o advento da lei autorizativa. Depois, serão analisados

os critérios legais para a realização da autocomposição nos termos da Lei nº 13.988/2020 e, por fim, será exposto um panorama geral das modalidades e eixos da transação, especialmente daquela modalidade que visa promover a retomada econômico-fiscal em razão dos impactos causados pela pandemia da Covid-19 (*transação excepcional*).

## 2 Transação em matéria tributária

Não há qualquer impedimento de ordem constitucional à realização de transação em matéria tributária (FERNANDES, 2014, p. 38-39). No Código Tributário Nacional (CTN), há a previsão da transação como hipótese de extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, III. Além desse dispositivo, a transação é mencionada no CTN apenas ao autorizar, no art. 171, a realização da transação tributária a partir da edição de nova lei regulamentadora (BRASIL, [2013]).

Tais previsões 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. Como afirma Ferraz (2019, p. 9), “o intuito da transação é a facilitação do diálogo e aproximação entre fisco e contribuinte, para que estas partes, de maneira colaborativa,

cheguem a um consenso visando sempre, ao final, o cumprimento de obrigações tributárias”.

É preciso fazer uma distinção: transação tributária não se confunde com parcelamento ou refinanciamento. A primeira distinção relevante é dogmática: nos termos do CTN, o parcelamento é causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário (art. 151); a transação é causa de extinção do crédito tributário (art. 156) (BRASIL, [2013]). Embora se trate de políticas públicas distintas, ambas visam à superação de dificuldades econômico-financeiras dos contribuintes, mas a transação o faz de maneira mais justa.

O benefício do parcelamento é objetivo, linear, homogêneo e desligado dos aspectos individualizados de cada contribuinte ou crédito parcelado. Dá-se um tratamento idêntico, mesmo diante de situações distintas. Perceba-se aqui um ponto interessante: o parcelamento é, ele mesmo, negociação a respeito de crédito tributário. Os tão conhecidos e genericamente denominados *refis* já ocorriam de forma regular em nossa ordem jurídica. Nada mais são senão uma possibilidade de negociação promovida no âmbito político com relação a créditos públicos devidos e não pagos.

Por outro lado, a transação tributária, em face de seu caráter negocial, permite melhor análise e adequação à situação específica de cada contribuinte. Favorece a isonomia material e abre espaço para que o próprio contribuinte busque o fisco com o escopo de solucionar de maneira autocompositiva a sua situação.

A comparação reflete bem a distinção de um ponto de vista interessante. O parcelamento protege a isonomia formal. A lei prevê tratamento indistinto para todos aqueles que objetivamente preenchem os requisitos legais. Todos fazem jus às mesmas condições, independentemente de sua situação pessoal, *v.g.*, capacidade de pagamento, natureza do crédito (se tributário ou não), tempo

da inscrição etc. Por fim, o benefício é oferecido àquele que precisa dele para manter sua atividade e também àquele que não precisa, pois possui ampla capacidade contributiva<sup>1</sup>. Trocando em miúdos, o parcelamento possibilita que aqueles que podem recolher regularmente não o façam, ao passo que quem precisa de um tratamento materialmente isonômico sofre com limitações que não permitem sua adesão e a recuperação de sua capacidade econômica.

A transação reflete o prestígio da isonomia material. Ao autorizar à Fazenda Pública dispor sobre matéria tributária, o espectro de negociação permite que a autocomposição seja adequada à realidade de cada um dos contribuintes. Leva-se em conta a capacidade de pagamento, a natureza do crédito, o tempo de inscrição etc.

Há aqui um forte caráter de justiça fiscal, de auxílio aos que efetivamente precisam de apoio em momentos de crise. Adapta-se a convenção à capacidade contributiva de cada um dos contribuintes, oferecendo possibilidade de recuperação àqueles que não conseguem arcar com suas obrigações em dia. O ente público credor toma o protagonismo da negociação para dimensionar as necessidades de cada um dos devedores. Franqueia-se ao credor – observado o contraditório e a ampla defesa, além da transparência ativa – apontar quais as necessidades e condições mais adequadas ao contribuinte devedor. A decisão é firmada pelo consenso e em respeito à justiça fiscal (FERNANDES, 2014, p. 106).

A Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b) permite o adimplemento de tributos com descontos caso o devedor se coloque numa posição em que demonstre a necessidade de usufruir dos benefícios oferecidos. Isso não ocorre nos parcelamentos cujas condições são igualmente oferecidas a todos os contribuintes, mesmo aque-

les que delas não necessitam. A concessão de descontos e facilidades de pagamento de tributos é um fenômeno tão injusto quanto negá-los a quem precisa. Assim, a transação tributária é um instrumento de reforço à justiça fiscal e respeito ao princípio da capacidade contributiva.

*Transação tributária não é parcelamento*<sup>2</sup>. Nesse sentido, a Lei nº 13.988/2020 aproxima o Brasil do modelo americano de transação tributária<sup>3</sup>, cuja prática supera mais de um século<sup>4</sup>. Somente agora a tutela do interesse público, especificamente voltado à exação tributária, passa a considerar relevante a aferição da capacidade de pagamento do devedor. A capacidade contributiva passa a funcionar como elemento-chave.

Basicamente, um crédito inadimplido pode ser adimplido de duas formas: consensualmente ou coercitivamente. A solução consensual é mais econômica em termos financeiros e temporais, pois evita as delongas do processo – muitas vezes necessárias, diga-se – e protege o capital contra a desvalorização natural do tempo.

## 2.1 Critérios para a realização da autocomposição em matéria tributária: os requisitos da Lei nº 13.988/2020

O primeiro ponto a ser destacado na nova Lei é o âmbito de aplicação, pois compreende apenas a União, suas autarquias e fundações (art. 1º, *caput*). Caso outros entes públicos tenham por objetivo a realização da transação tributária devem editar seus próprios atos normativos<sup>5</sup>: “[a] autoridade só pode celebrá-la,

<sup>2</sup> Comparando também os institutos, ver Oliveira (2015, p. 127-128).

<sup>3</sup> Regulado pelo *Internal Revenue Code, Title 26, Subtitle F – Procedure and Administration, Chapter 74 – Closing agreements and compromises* (UNITED STATES, [2021?]).

<sup>4</sup> Para uma análise da transação tributária estruturada nos EUA, ver Silva Neto (2021).

<sup>5</sup> Para uma análise geral da transação tributária em entes estaduais e municipais, ver Barbassa (2020).

<sup>1</sup> Com a mesma crítica, ver Pinho e Rodrigues (2020).

com relativo discricionarismo administrativo na apreciação das condições, conveniências e oportunidades, se a lei lhe facultar e dentro dos limites e requisitos por ela fixados” (BALEIRO, 1999, p. 905).

O segundo ponto a ser destacado diz respeito à transação como causa de extinção do crédito tributário (art. 156, III, CTN). Em verdade, as concessões mútuas entre fisco e contribuinte, caracterizadoras da autocomposição, não implicam a extinção do crédito imediatamente após a assinatura do termo. O que extingue o crédito tributário é o adimplemento da obrigação principal – *pagar tributo* – da maneira como viabilizada e acertada pela transação<sup>6</sup>. Essa noção é de suma importância para compreendermos diversos termos da transação tributária conforme regulada em âmbito federal, especialmente pela previsão do *diferimento* no pagamento dos tributos e dos prazos de amortização no contexto da retomada econômica.

## 2.2 Critérios gerais para a celebração da transação tributária

A nova legislação, no art. 1º, § 1º (BRASIL, 2020b), estabelece expressamente que a União poderá realizar a transação com base em juízo de oportunidade e conveniência, o que concede à Administração Pública considerável margem de atuação. Contudo, ao contrário do que pode

---

<sup>6</sup>No mesmo sentido, ver Conrado (2020, p. 286). Em Direito Tributário, existe discussão doutrinária a respeito do marco extintivo da obrigação tributária, se no ato da assinatura do termo de transação ou apenas quando do adimplemento do tributo após o cumprimento dos termos acertados. Em razão dos limites deste trabalho, não nos aprofundaremos nesse debate, deixando claro apenas a direção que a legislação federal tomou ao regular a transação tributária: a transação é uma forma de autocomposição que permite à Administração dispor sobre crédito tributário, inclusive com o oferecimento de descontos e diferimento no pagamento. A efetiva extinção somente se dá com o adimplemento do crédito. Para uma visão mais completa do tema, ver Machado (2008). Silva (2020) analisa o tema pelo prisma da nova Lei e chega a conclusão semelhante.

ocorrer para pessoas físicas ou entes privados, esse juízo de oportunidade e conveniência não pode ter caráter arbitrário, pois a legislação exige que a medida seja motivada e atenda ao interesse público (art. 1º, § 1º)<sup>7</sup>.

Nesse ponto, é importante conectar a menção ao interesse público como fundamento para a realização dos acordos em matéria tributária com as exigências da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em relação às decisões que tenham por base valores jurídicos abstratos. De acordo com o art. 20 da LINDB, não se pode decidir com base nesses valores sem a devida avaliação das consequências práticas da decisão (BRASIL, [2018a]).

O art. 3º, § 2º, do Decreto nº 9.830/2019, que regula o art. 20 da LINDB, define como consequências práticas aquelas que o decisor, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos” (BRASIL, 2019a). Por sua vez, o elemento da motivação baseada em valores abstratos deverá demonstrar a “necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade” (art. 3º, § 3º, do Decreto nº 9.830/2019 (BRASIL, 2019a)). Todos esses requisitos são exigidos na autocomposição tributária.

A própria legislação tributária impõe a observância de outras normas jurídicas que devem condicionar a decisão de autocomposição, como “os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por

---

<sup>7</sup>“O juízo de conveniência e oportunidade há de ser devidamente motivado, conforme o art. 1º, § 1º, da Lei nº 13.988, de 2020, de modo a conferir transparência e sindicabilidade às razões que embasaram a decisão administrativa” (DINIZ, 2021, p. 204).

sigilo, o princípio da publicidade” (art. 1º, § 2º, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b)).

A menção ao princípio da publicidade e da transparência é complementada pelo § 3º, que exige, entre outras ações, a “divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento do princípio da isonomia, resguardadas as legalmente protegidas por sigilo” (BRASIL, 2020b). Assim, é possível afirmar, com base no art. 26, *caput*, da LINDB, que a transação só poderá produzir efeitos após a sua publicação oficial. Em outros termos, a publicação do acordo é requisito de eficácia e permite, inclusive, que terceiros possam eventualmente questionar a transação por alguma ilegalidade. Patrocina-se, dessa forma, a norma inscrita no *caput* do art. 37 da CRFB (PAULA, 2020, p. 131).

A Portaria PGFN nº 9.917/2020 segue diretriz de incremento da publicidade ao impor, em seu art. 6º, IV, que entre as obrigações da PGFN nos acordos está a de “tornar públicas todas as transações firmadas com os sujeitos passivos, bem como as respectivas obrigações, exigências e concessões, ressalvadas as informações protegidas por sigilo” (BRASIL, [2021e]). De toda forma, a publicação é requisito da própria eficácia do negócio jurídico tributário, aplicando-se o art. 26, *caput*, da LINDB. Essa exigência evidencia uma diferença em relação à atuação dos particulares, que muitas vezes podem buscar o acordo justamente para garantir o sigilo do eventual conflito. No poder público, o sigilo simplesmente não é possível porque seria inconstitucional (violação ao art. 93, IX, da CRFB (BRASIL, [2021a])). Além disso, acordo não tornado público deve ser considerado ineficaz.

A menção ao princípio da isonomia deve ser analisada com cautela. É evidente que o princípio da isonomia atua como limitador ao juízo de oportunidade e conveniência, uma vez que irá reforçar ou dificultar a realização das autocomposições em situações futuras. Como a própria legislação impõe a divulgação de todos os termos das transações celebradas, será bastante provável que o contribuinte possa utilizar-se de uma transação anterior para requerer que os mesmos termos sejam apresentados em situação posterior, com base na própria isonomia garantida pela legislação<sup>8</sup>.

Aqui cabe um breve parêntese apenas para afirmar que o dever de consideração das consequências práticas – aplicável à decisão de autocomposição tributária – tem como componente justamente a eventual alegação de aplicação do princípio da isonomia pelos contribuintes em situações futuras. Naturalmente, a preocupação com a isonomia e a

---

<sup>8</sup>De forma semelhante, ver Oliveira (2015, p. 171).

utilização de um termo de acordo terão muito mais relevância nos casos da transação por proposta individual (art. 2º, I, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b)), porque, nas transações por adesão, o poder público já fará a inserção dos requisitos para que qualquer contribuinte possa realizar a autocomposição, de modo a abranger todos que estejam em situação semelhante.

De toda forma, é importante compreender que a previsão legal de que a transação será celebrada “em juízo de oportunidade e conveniência” (art. 1º, § 1º) deve considerar os preceitos normativos que regem a atuação do ente público, que são diversos dos que regem a atuação das pessoas jurídicas de direito privado e das pessoas naturais.

Afinal, a atuação da Administração Pública deve ser justificada e observar os princípios que orientam a decisão administrativa, em especial o princípio da isonomia. Ou seja, trata-se de um juízo de oportunidade e conveniência consideravelmente limitado por um aprofundado dever de oferecer tratamento semelhante a casos semelhantes<sup>9</sup>.

Se essa afirmação já é importante em outros ramos do Direito no qual a Administração Pública realize acordos, no Direito Tributário há ainda mais um fato a ser considerado, que é a manutenção da concorrência leal entre os contribuintes (art. 2º, II, da Portaria PGFN nº 9.917/2020 (BRASIL, [2021e])). Como ressalta a doutrina, “é inviável o fomento da liberdade econômica em um ambiente concorrencial vi-

ciado, com atribuição de benefícios injustificados a determinados atores em detrimento dos demais” (CANTANHEDE, 2020, p. 149). Assim, na esfera tributária, a exigência de isonomia é ainda maior, pois a realização de um acordo com uma empresa de determinado setor econômico pode gerar alteração no ambiente do livre mercado, se suas concorrentes não obtiveram acordo equivalente. Assim, é relevante que se desenhem cuidadosamente os requisitos prévios e abstratos para submissão à transação por adesão e para as propostas individuais, pois o desenvolvimento prático e a repetição das convenções limitarão o juízo de *conveniência e oportunidade* para casos futuros e semelhantes.

Com base nos deveres de transparência e publicidade e no dever de garantir a isonomia, é possível imaginar que, com fundamento em outros acordos realizados com seus concorrentes, um contribuinte possa ajuizar ação no Poder Judiciário para exigir tratamento semelhante. Nessa hipótese, haveria o ônus argumentativo por parte do contribuinte de demonstrar a similaridade das situações, bem como do poder público de comprovar que as situações não são equivalentes (CANTANHEDE, 2020, p. 159), inclusive em razão de distinções subjetivas que justifiquem o afastamento das propostas e a possibilidade de transação<sup>10</sup>. É possível à Administração Pública, por exemplo, alegar que a empresa autora tenta obter esse acordo justamente como um mecanismo para burlar a livre concorrência, pois, apesar de ter condições para arcar com as dívidas tributárias, deixa de recolher os valores devidos para, posteriormente, tentar obter acordos indevidos (art. 3º, I, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b)).

<sup>9</sup>Nessa linha: “Assim, no caso da celebração de acordos entre os sujeitos da relação jurídico-tributária, deve-se averiguar qual critério foi utilizado para tanto, pois somente um fundamento jurídico distinto poderia conduzir a um tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem sob igual ou semelhante situação fática. Como regra geral, para aqueles contribuintes que se encontrem em situações fáticas idênticas ou semelhantes, devem ser oferecidas as mesmas condições de acordo, sendo imprescindível que haja uma lei estabelecendo essas condições, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade” (PAULA, 2020, p. 130-131).

<sup>10</sup>“Dessa forma, a negativa pela administração pública do acordo de transação por adesão em qualquer de suas formas ou a negativa da proposta individual do contribuinte deve ser acompanhada de todas as circunstâncias de fato que levaram o agente à manifestação de vontade” (EXCALIBUR, 2021, p. 480).

## 2.3 Modalidades de transação

De acordo com o art. 2º, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b), são duas as modalidades de transação: por adesão e individual. A transação por adesão se dá com base em propostas pré-moldadas, oferecidas ao contribuinte pelo sistema REGULARIZE da PGFN. Já a transação individual se dá por iniciativa do contribuinte, que apresenta a sua proposta de transação à Procuradoria quando seu caso não se ajusta aos moldes da transação por adesão; ou por iniciativa da própria Procuradoria, que convida o contribuinte a transacionar (art. 10 da Lei nº 13.988/2020).

Na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União, hipótese que abrange os créditos ainda não judicializados, estão disponíveis ambas as modalidades (BRASIL, 2020b).

Nos casos de contencioso judicial ou administrativo tributário<sup>11</sup>, hipótese na qual o foco é nas causas de “relevante e disseminada controvérsia jurídica” – definida pela lei como aquela que ultrapasse os interesses subjetivos da causa (art. 16, § 3º, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b)), o que aparenta ser um conceito consideravelmente indefinido<sup>12</sup> – a modalidade é a de transação por adesão.

---

<sup>11</sup> Dispensa-se, portanto, a propositura de ação judicial. O contencioso que admite transação é o judicial e o administrativo. Adiantando a solução, ver Fernandes (2014, p. 43-49). A autora conclui, em posicionamento adotado pela legislação, que “é cabível a realização de transação na hipótese em que há lançamento tributário contestado – judicial ou administrativamente – pelo sujeito passivo da obrigação” (FERNANDES, 2014, p. 49). No mesmo sentido, “considerando que a transação em matéria tributária tem por finalidade resolver uma relação jurídica conflituosa entre fisco e contribuinte, não há porque limitar sua aplicação somente às controvérsias judicializadas, sob pena de se reduzir despropositadamente a eficácia desse instituto. Além disso, não parece existir razão plausível para afastar da transação as discussões administrativas, até porque essas representam enorme volume e têm um alto custo para a Administração Tributária e o contribuinte” (OLIVEIRA, 2015, p. 145).

<sup>12</sup> Entendendo por assemelhar a noção à da *repercussão geral*, ver Diniz (2021, p. 211-212). A Portaria ME nº 247/2020 trouxe alguns critérios para a definição dessa relevância. Veja-se o art. 30: “Considera-se controvérsia jurídica relevante e disseminada aquela que trate de questões tributárias que ultrapassem os interesses subjetivos da causa e, preferencialmente, ainda não afetadas a julgamento pelo rito dos recursos repetitivos, nos moldes dos arts. 1.036 e seguintes da Lei nº 13.105, de 2015. § 1º A controvérsia será considerada *disseminada* quando se constata a existência de: I – demandas judiciais envolvendo partes e advogados distintos, em tramitação no âmbito de, pelo menos, três Tribunais Regionais Federais; II – mais de cinquenta processos, judiciais ou administrativos, referentes a sujeitos passivos distintos; III – incidente de resolução de demandas repetitivas cuja admissibilidade tenha sido reconhecida pelo Tribunal processante; ou IV – demandas judiciais ou administrativas que envolvam parcela significativa dos contribuintes integrantes de determinado setor econômico ou produtivo. § 2º A *relevância* de uma controvérsia estará suficientemente demonstrada quando houver: I – impacto econômico igual ou superior a um bilhão de reais, considerando a totalidade dos processos judiciais e administrativos pendentes conhecidos; II – decisões divergentes entre as turmas ordinárias e a Câmara Superior do CARF; ou III – sentenças ou acórdãos divergentes no âmbito do contencioso judicial” (BRASIL, 2020e, grifos nossos).

A utilização do conceito jurídico indeterminado é útil na definição das matérias que a Administração Tributária elegerá para submissão à transação por adesão no contencioso. Assim, definida a matéria, é publicado edital para adesão de todos os contribuintes cujo contencioso versa sobre o tema, admitindo-se a submissão à autocomposição nas condições previamente ofertadas.

Não por acaso, como será visto, o conceito de relevante e disseminada controvérsia jurídica vem recebendo mais elementos definidores nos instrumentos normativos que regulamentam a realização da transação tributária.

Ademais, a modalidade de transação por adesão se dá no contencioso tributário de pequeno valor, que é considerado como aquele crédito que não supere o valor de 60 salários mínimos (art. 23, I, da Lei nº 13.988/2020) e que tenha como sujeito passivo pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte (art. 24, parágrafo único, da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020b)).

Verifica-se – tal qual ocorre na regulação da Lei nº 13.140/2015 – uma prevalência das possibilidades de autocomposição por adesão, nas quais o poder público estabelece previamente quais os pressupostos para a realização do acordo, e o contribuinte que se enquadre nas situações definidas no edital de transação escolhe se deseja ou não realizar a autocomposição. É evidente, então, que a autocomposição na Administração Pública tende a apresentar contornos muito mais padronizados do que a ocorrida entre entes privados, bem como menor margem de negociação, já que os seus termos serão modulados pelos sistemas de gestão da dívida ativa e disponibilizados ao contribuinte para adesão. A utilização da autocomposição por adesão é a que mais se amolda ao ideal de isonomia exigido pela atuação da Administração Pública, muito embora acabe sacrificando a individualidade das situações concretas.

### **3 Regulação da transação tributária pela União**

A atuação da PGFN na persecução do crédito público vem sendo informada nos últimos anos pelo escopo de redução da litigiosidade. Na cobrança, opta-se pelas técnicas extrajudiciais de exação, como o protesto de CDAs e os procedimentos administrativos de responsabilização tributária. Além disso, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), inaugurado pela Portaria PGFN nº 396/2016 (BRASIL, 2016), viabilizou o arquivamento de quase um milhão de execuções fiscais, evitando a prática de atos infrutíferos em busca de patrimônio inexistente. O foco é dar continuidade à cobrança apenas quando houver sinal de manifestação

patrimonial ou reconhecer – de ofício, inclusive – a ocorrência de prescrição intercorrente. Por sua vez, a Portaria PGFN nº 33/2018 (BRASIL, 2018b) previu o ajuizamento seletivo ao condicionar novos ajuizamentos à identificação prévia de manifestação patrimonial do devedor.

Nessa mesma linha, a PGFN também tem buscado desenvolver, no âmbito do contencioso judicial, uma política institucional pautada pela eficiência, efetividade e economicidade. A Portaria PGFN nº 502/2016 (BRASIL, [2017]) prevê diversas hipóteses de dispensa de contestar e recorrer, que oferecem subsídios ao Procurador para que só insista na litispendência quando houver, de fato, fundamento sólido para tal. Assim, reflete-se no âmbito processual um agir informado pelos deveres de lealdade e boa-fé, bem como pela busca de soluções dos conflitos em tempo razoável, fortalecendo o compromisso da Advocacia Pública com o Poder Judiciário pelo rompimento da ultrapassada cultura da judicialização excessiva.

Não se podem esquecer as Portarias PGFN nºs 360/2018 e 742/2018 (BRASIL, 2018c, [2019c]), que regulam a realização de negócios jurídicos processuais para gestão do contencioso tributário, em franco reconhecimento da possibilidade de autocomposição pela Fazenda Pública em juízo. A transação tributária é mais uma das técnicas disponíveis para materialização desse processo de reaproximação *fisco-contribuinte*, em prol da redução de litigiosidade<sup>13</sup>.

Por meio de atos publicados pelo Ministério da Economia e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a União já avançou sensivelmente na regulação dos pormenores da transação tributária com a Lei nº 13.988/2020. São dois os principais eixos da transação, conforme regulamentação desses órgãos: a transação no contencioso tributário e a transação na dívida ativa da União.

A Portaria ME nº 247/2020 (BRASIL, 2020e) trata da transação no contencioso tributário, dispondo a respeito de duas espécies distintas: (i) transação relativa a demandas que tratem de relevante e disseminada controvérsia jurídica; (ii) transação para as demandas de pequeno valor. A transação no âmbito da Dívida Ativa da União, cujo objeto são créditos inscritos, encontra previsão genérica na Portaria PGFN nº 9.917/2020.

Já foram colocadas à disposição do contribuinte diversas possibilidades de transacionar os débitos inscritos: (i) a transação por adesão (até 15 milhões de reais) ou individual (acima de 15 milhões de reais) nos termos do Edital nº 1/2019 (BRASIL, 2019b) e suas diversas reaberturas; (ii) a transação extraordinária, prevista na Portaria PGFN nº 9.924/2020 (BRASIL, 2020g), que previu a transação por adesão e

---

<sup>13</sup>No mesmo sentido, ver Paula (2020, p. 60).

o diferimento da parcela inicial; (iii) a transação excepcional, prevista na Portaria PGFN nº 14.402/2020 (BRASIL, [2021f]), moldada para o contexto da crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19, que ofereceu transação por adesão (até 150 milhões de reais) e individual (acima de 150 milhões de reais).

Como se pode perceber, desde a promulgação da Lei nº 13.988/2020, diversos atos normativos do Ministério da Economia e da PGFN já conformam o arcabouço normativo infralegal da transação tributária. Vejamos, com mais cuidado, cada um desses grandes eixos.

### **3.1 A transação no contencioso tributário**

A Portaria ME nº 247/2020 (BRASIL, 2020e), publicada em 17/6/2020, disciplina os critérios para viabilizar a possibilidade de transação por adesão no contencioso tributário. Pelos procedimentais e balizas por ela fixados, é possível visualizar uma nova ferramenta para superar os problemas da complexidade da legislação tributária (o que impacta nos índices de congestionamento do Poder Judiciário) e oferecer aos contribuintes pequenos devedores a possibilidade de autocompor visando à regularização de sua situação fiscal.

O que a Portaria ME nº 247/2020 denota é que a Lei nº 13.988/2020, muito além de uma hipótese de renegociação do ativo tributário, é um instrumento que vai ao encontro do disposto no art. 3º do CPC (BRASIL, [2021c]), que prevê expressamente o dever de busca da autocomposição. Se tradicionalmente estudamos as formas adequadas de solução de conflitos por meio da análise da mediação, conciliação e arbitragem, sem dúvida alguma o tema não se esgota nas técnicas.

A transação tributária no contencioso reforça a previsão do sistema multiportas de solução de conflitos, inserindo a Administração Pública como protagonista na redução de litigiosidade. Prevalece o tratamento adequado do contribuinte e fomenta-se a eficiência na arrecadação<sup>14</sup>.

A consensualidade, portanto, exsurge como um instrumento de suma importância para a reconfiguração do contencioso tributário como hoje o conhecemos. Alteram-se os paradigmas das relações tributárias do País e da advocacia no contencioso tributário. A abertura à transação tributária é o caminho que permitirá atingir um modelo mais adequado à geração de riquezas no País e à redução de litigiosidade. Permitir-se-á, por um lado, a melhor gestão das demandas que envolvam teses relevantes por meio das quais os contribuintes debatem a exação tributária. As teses são discutidas nos tribunais administrativos e no Judiciário, sem forma-

---

<sup>14</sup>No mesmo sentido, ver Oliveira (2015, p. 40) e Ferraz (2019, p. 84).

ção de jurisprudência dominante a favor ou contra o Erário. Por outro lado, reduz-se o passivo de pequeno valor que abarrotava o contencioso administrativo e judicial.

Uma das grandes diferenças entre o eixo da *transação no contencioso* e o eixo da *transação na dívida ativa* da União é o fato de esta última exigir a inscrição do débito em dívida ativa. A transação do contencioso não exige tal requisito, mas apenas a presença de tese relevante sob discussão. Com base na redação do art. 18 da Lei nº 13.988/2020, é possível verificar o que se pode compreender como situação contenciosa e sua amplitude:

Art. 18. A transação somente será celebrada se constatada a existência, na data de publicação do edital, de inscrição em dívida ativa, de ação judicial, de embargos à execução fiscal ou de reclamação ou recurso administrativo pendente de julgamento definitivo, relativamente à tese objeto da transação (BRASIL, 2020b).

A princípio seria possível imaginar que apenas se adequariam ao contencioso as situações nas quais já haja questionamento do contribuinte em relação ao crédito tributário, mas não é isso que prevê o texto normativo. Isso ocorre porque os contornos relativos ao próprio processo administrativo fiscal – antes do ato de inscrição em dívida ativa – podem dar azo à celebração da autocomposição no contencioso tributário. Não é sem razão que a doutrina vem sugerindo que essa hipótese seja denominada *transação preventiva do litígio* (SOUZA, 2020, p. 306). Como já apontado, também é possível o ajuizamento de ação declaratória de inexistência de relação jurídica tributária por parte do contribuinte antes mesmo da inscrição em dívida ativa, o que torna litigiosa a situação antes mesmo da existência do crédito tributário e permite a utilização dessa modalidade de autocomposição. Assim, a transação no contencioso tributário não exige como requisito a inscrição em dívida ativa da União, mas somente a eleição de *relevante e disseminada controvérsia jurídica*, nos termos do art. 30 da Portaria ME nº 247/2020 (BRASIL, 2020e).

Outro ponto de afastamento entre o eixo da transação no contencioso e o eixo da transação na dívida ativa é o fato de em muitos aspectos esta última focar no contribuinte levando em conta sua capacidade econômica. Na transação do contencioso, o foco não é a capacidade econômica, mas sim o litígio que impacta o aumento da conflituosidade das relações entre fisco e contribuintes, ou seja, o debate levado às instâncias decisórias administrativas ou judiciais.

O desafio enfrentado pela Portaria ME nº 247/2020 é o de reduzir o âmbito de subjetividade, definindo os limites das controvérsias que poderão ser objeto da transação no contencioso. A questão eleita para transação, além de ultrapassar os interesses subjetivos da causa, *preferencialmente*

deve refletir matéria ainda não submetida ao microsistema de solução de causas repetitivas ou de formação de precedentes vinculantes.

A razão é simples: havendo precedente firmado a respeito da controvérsia, não há justificativa para a transação. Seja em razão do dever de a Administração Pública respeitar os precedentes obrigatórios (conforme previsto na Lei nº 10.522/2002 (BRASIL, [2021b])), seja em razão do desinteresse econômico do fisco ou dos contribuintes de se submeterem à transação – e, portanto, a concessões mútuas – quando já há precedente vinculante firmado ou mesmo jurisprudência dominante para a matéria<sup>15 16</sup>.

A eleição de uma tese para que se ofereça transação não significa a admissão pela Administração Pública de quaisquer dos elementos relativos ao litígio. Muito pelo contrário, o juízo é de *conveniência e oportunidade*, visando fomentar a economicidade e a eficiência na gestão do crédito público.

Trata-se de elemento associado à ideia de transação como técnica autocompositiva, que implica concessões mútuas. É um juízo discricionário de oportunidade, que leva em consideração tanto o elemento jurídico da tese quanto outros critérios, como o econômico e o temporal. O art. 16, § 1º, da Lei nº 13.988/2020 afirma expressamente que “[a] proposta de transação e a eventual adesão por parte do sujeito passivo *não poderão ser invocadas como fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por qualquer das partes*” (BRASIL, 2020b, grifo nosso). O objetivo é basicamente o de impedir que a proposta de transação por adesão seja utilizada pelas partes como alguma espécie de concordância com qualquer das teses conflituosas.

Sem dúvida, mais simples é a previsão da transação no contencioso de baixo valor, que, definida pela Lei nº 13.988/2020, é novamente mencionada no art. 32 da Portaria ME nº 247/2020 e recebeu atenção específica no Edital nº 16/2020 (BRASIL, 2020f) do Ministério da Economia, que tornou públicas as propostas da PGFN para adesão à transação no contencioso tributário de pequeno valor.

O escopo da transação no contencioso tributário é, portanto, fomentar a solução consensual dos conflitos, seja em razão do pequeno valor, seja em razão da existência de uma controvérsia disseminada e relevante, que será objeto de negociação pelas partes interessadas. Isso

---

<sup>15</sup> É interessante notar que essa perspectiva é completamente distinta daquela trazida em certos normativos que mencionavam uma espécie de *transação* quando houvesse jurisprudência firmada desfavoravelmente ao fisco. Ver, por exemplo, o Convênio CONFAZ nº 33/2000 (BRASIL, [2021g]) e o art. 8º da Lei Complementar nº 105/2007, do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, [2018]).

<sup>16</sup> No mesmo sentido, ver Diniz (2021, p. 212-215).

significa que a Fazenda Pública oferecerá redução no valor da exação ou diferimento no pagamento do tributo, com vistas ao encerramento do litígio (judicial ou administrativo) e, por outro lado, o contribuinte abrirá mão de manter sua impugnação à exação. Aqui marcadamente há de se falar em concessões mútuas. Trata-se de solução consensual de conflitos, com foco em redução de litigiosidade e dos custos do processo. A transação é exatamente isto: autocomposição com base em concessões mútuas dos interessados.

### **3.2 A transação e os créditos inscritos em dívida ativa: em busca de soluções para a crise econômica**

Passemos à análise do segundo eixo da transação tributária em âmbito federal: débitos inscritos em dívida ativa da União.

Inicialmente, houve a previsão de dois tipos de transação: por adesão e individual. Com base em critérios objetivos, o Edital nº 1/2019 (BRASIL, 2019b) franqueou a adesão à transação às pessoas jurídica ou física que tivessem a capacidade de pagamento degradada. Em abril de 2020, em razão do péssimo cenário econômico provocado pela pandemia, foi preciso estabelecer uma forma de transacionar os créditos imediatamente. Veio então a *transação extraordinária*, regulada pela Portaria PGFN nº 9.924/2020 (BRASIL, 2020g), em que não há previsão de descontos e a que puderam submeter-se todas as pessoas físicas e jurídicas. A transação extraordinária envolveu todo o passivo tributário (não apenas créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação) e por isso não permitiu a equalização do passivo com descontos.

O regramento geral da transação na dívida ativa da União demanda a análise de dados declarados, com base nas obrigações tributárias acessórias. Ocorre que, no contexto da pandemia, a depreciação da capacidade econômico-financeira ocorreu rápido o suficiente para não permitir que essa realidade se refletisse no fisco. Com o propósito de superar as dificuldades de análise da viabilidade das operações, foi publicada a Portaria PGFN nº 14.402/2020 (transação excepcional) (BRASIL, [2021f]), que traz avanços se comparada à Portaria PGFN nº 9.924/2020 (transação extraordinária) e reflete um aprimoramento na regulação da transação tributária especialmente voltada aos desdobramentos da pandemia da Covid-19. Passou-se a exigir que, no momento do pedido de transação, o contribuinte informasse certos dados contábeis (por exemplo, a receita bruta em 2019 e 2020) que refletissem sua real situação econômica em razão da situação excepcional atravessada. A transação excepcional (Portaria PGFN nº 14.402/2020, com reabertura pela Portaria PGFN nº 2.381/2021 até setembro de 2021 (BRASIL, 2021d)) permite descontos

e considera a análise da capacidade de pagamento, especialmente quanto à degradação da receita e da sua capacidade de gerar resultados em razão dos impactos decorrentes da pandemia.

O foco aqui é a transação tributária no âmbito da dívida ativa da União, que coloca à disposição do contribuinte um instrumento para auxiliar o esforço de manutenção e a retomada das atividades econômicas durante e após a crise<sup>17</sup>. É um instrumento de aproximação entre administração tributária e contribuintes – é, de fato, um instrumento de cooperação<sup>18</sup>.

Consagrou-se uma nova modalidade de transação estruturada, parametrizada e pré-formatada para atender o contexto de crise econômica causado pela pandemia da Covid-19. A portaria estrutura a adesão do contribuinte em duas fases: a primeira, de estabilização dos impactos da crise econômica; e a segunda, de retomada da atividade empresarial. Tudo com base na premissa de que na cobrança e gestão da dívida ativa da União será dada a oportunidade de transacionar àqueles que façam jus a um tratamento diferenciado.

A Portaria permitiu a aferição em tempo real da capacidade de pagamento do devedor. No Edital nº 1/2019 e na Portaria PGFN nº 9.924/2020, esse aspecto é identificado com base em dados anteriores, objeto de consolidação. Com a Portaria PGFN nº 14.402/2020, foi aberta a possibilidade de o devedor submeter seu pedido de transação à PGFN, que identifica, caso a caso e com base nas informações prestadas quando da manifestação de interesse, o valor e as condições adequados à transação tributária.

Um dos elementos mais relevantes da Portaria PGFN nº 14.402/2020 (BRASIL, [2021f]) foi a possibilidade de o contribuinte, ao fim dos 12 primeiros meses, adimplir apenas 4% do passivo negociado. Trata-se do chamado *período de estabilização*, bastante sensível para a manutenção das atividades econômicas no contexto da pandemia. Concede-se um prazo de 12 meses de pagamento de parcelas módicas do valor das dívidas para aqueles que demonstrarem os impactos negativos que sofreram em sua capacidade de gerar resultados econômico-financeiros positivos. A esses contribuintes é oferecido um período de estabilização mais longo,

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido, ver Ferraz (2019, p. 9-10).

<sup>18</sup> Nos termos do art. 2º da Portaria: “Art. 2º São objetivos da transação excepcional na cobrança da dívida ativa da União: I – viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira dos devedores inscritos em dívida ativa da União, em função dos efeitos do coronavírus (COVID-19) em sua capacidade de geração de resultados e na perspectiva de recebimento dos créditos inscritos; II – permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores; III – assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma a ajustar a expectativa de recebimento à capacidade de geração de resultados dos devedores pessoa jurídica; e IV – assegurar que a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma menos gravosa para os devedores pessoa física” (BRASIL, [2021f]).

uma espécie de *stay period* tributário, pagando apenas 0,33% de sua dívida mensalmente. Permite-se, assim, atravessar o período de adaptação às mudanças e, a partir desse momento, retomar a cobrança. Essa é a lógica que permeia a transação excepcional.

A transação excepcional representou um grande reforço na arrecadação tributária. Até 1/2021 o volume transacionado superou os 82 bilhões de reais, em mais de 268 mil operações<sup>19</sup>. Os números denotam a importância da transação tributária como instrumento para a regularização fiscal e retomada econômica, especialmente no contexto criado pela pandemia da Covid-19. Cientes da importância da transação tributária para a continuidade das atividades econômicas no País, os contribuintes têm buscado regularizar sua situação perante o fisco.

As modalidades de transação por adesão são postas à disposição do contribuinte no site REGULARIZE da PGFN. Na página, o contribuinte preenche um formulário com os dados necessários à avaliação pontual de sua capacidade de pagamento. Com base nessa declaração e em outras informações constantes na base de dados da PGFN, oferecem-se ao contribuinte condições específicas de pagamento. Franqueia-se o acesso à metodologia de cálculo, aos dados e parâmetros utilizados (são públicos), e se oferece a possibilidade de questionamento do resultado.

De toda sorte, caso seja indeferido o pedido, é possível que o contribuinte faça novo requerimento demonstrando, durante a vigência da Portaria ou Edital que preveja a transação, que houve alteração – para pior – de sua capacidade econômico-financeira. Com base na situação individualizada, a PGFN ofertará as opções de negociação.

<sup>19</sup> Conforme é possível identificar em consulta ao Sistema DW da PGFN.

Se não se adequar a qualquer das possibilidades de transação por adesão, o contribuinte pode apresentar pedido de transação individual à PGFN, que examinará caso a caso. Trata-se de um procedimento mais complexo, cuja análise documental exigirá um trabalho distinto.

Por fim, é importante destacar que de início não havia permissão para transação sobre débitos do SIMPLES Nacional e do FGTS. Tais impedimentos não mais subsistem. A autorização para transação dos débitos decorrentes do SIMPLES Nacional veio com a Lei Complementar nº 174/2020, regulamentada pela Portaria PGFN nº 18.731/2020 (BRASIL, 2020a, 2020h). Por sua vez, a Resolução CCFGTS nº 974/2020 (BRASIL, 2020d) autorizou a transação sobre valores devidos ao FGTS.

Persiste ainda vedação em relação às multas criminais, em razão de disposição específica da Lei nº 13.988/2020.

## 4 Conclusão

A transação está prevista no CTN como hipótese de extinção do crédito tributário há mais de cinco décadas. Todavia, a regulação do instituto é muito recente, tendo sido efetivada apenas pela Medida Provisória nº 899/2019, convertida na Lei nº 13.988/2020. Trata-se, na verdade, de mais um importantíssimo passo na superação de uma confusão que por muito tempo nos acompanhou: entender que indisponibilidade do interesse público significava impossibilidade de autocompor. Indisponibilidade do interesse não significa, de forma alguma, impossibilidade de se submeter à autocomposição.

Especialmente quanto à gestão do crédito tributário, a transação reforça a corrente da desjudicialização da exação tributária, redução da litigiosidade e mudança no perfil de gestão da dívida ativa, proporcionando a reaproxima-

mação do contribuinte com a Fazenda Pública<sup>20</sup>. O fomento à consensualidade na Administração Pública nada mais é do que uma nova e bastante eficiente forma de proteger o interesse público. A manutenção da litispendência é prejudicial à sociedade: ao cidadão-contribuinte, que vê sua esfera subjetiva de direito desprotegida no tempo e arca com os custos de manutenção da máquina pública; e ao Estado como ente personalizado, por gastar energias no tratamento de matérias e questões em que se vislumbram técnicas mais adequadas de solução de conflitos, em patente desrespeito ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da CRFB<sup>21</sup>.

A solução consensual é mais econômica em termos financeiros e temporais. Embora as recentes modificações legislativas tenham proporcionado um necessário desenvolvimento do tema – com o reposicionamento do Poder Público como sujeito apto a negociar e se submeter às diversas técnicas de autocomposição no âmbito do direito material e processo –, o horizonte é ainda bastante inexplorado. O cuidado a se tomar relaciona-se à eficiência da solução consensual. Quanto à transação tributária especificamente, tem-se reforçado a necessidade de garantir meios seguros e transparentes de avaliar a capacidade de pagamento do devedor, respeitada sempre a isonomia material. Além disso, a Administração Tributária deve assumir o compromisso de *compliance* com vistas a evitar o abuso do sistema pelos devedores, fomentar a publicidade ativa e proteger as expectativas legítimas.

Os dados atualizados até janeiro de 2021 demonstram o sucesso da iniciativa: (i) mais de 82 bilhões de reais de valor transacionado acumulado; (ii) mais de 268 mil transações realizadas, entre elas mais de 80 transações individuais, incluindo Sport Clube Corinthians Paulista, Cruzeiro Esporte Clube, Porto do Recife e Bonanza Supermercados; (iii) mais de 819 mil débitos negociados<sup>22</sup>.

A conclusão é que a transação tributária promove a gestão dialógica da coisa pública fundada num modelo consensual de administração; estimula a aproximação entre o poder público e os contribuintes, auxiliando na superação dos conflitos por meio de técnicas consensuais e autocompositivas; e fomenta a arrecadação fiscal necessária à política de retomada do crescimento econômico em tempos de pandemia da Covid-19.

---

<sup>20</sup>No mesmo sentido, ver Paula (2020, p. 139).

<sup>21</sup>A posição da doutrina é a mesma: “Definitivamente, não há nenhuma pista ou orientação que confirme que o interesse público, o que quer que seja, fosse categoria ameaçada por regime de transação tributária. Pelo contrário, a ideia de eficiência sufragaria o uso de técnicas de transação fiscal” (GODOY, 2010, p. 126).

<sup>22</sup>Segundo informações disponibilizadas no site REGULARIZE ([2021]) e no Sistema de Informação Gerencial (SIG) da PGFN.

## Sobre os autores

Murilo Teixeira Avelino é mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; doutorando em Direito na Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil; procurador da Fazenda Nacional, com exercício na Procuradoria Regional da Fazenda Nacional em Recife, Recife, PE, Brasil.

E-mail: mtavelino@gmail.com

Ravi de Medeiros Peixoto é doutor em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; procurador do município de Recife, Recife, PE, Brasil.

E-mail: ravipeixoto@gmail.com

## Como citar este artigo

(ABNT)

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61)

(APA)

Avelino, M. T., & Peixoto, R. de M. (2022). Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(233), 61-82. Recuperado de [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61)

## Referências

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. rev. e complementada, à luz da Constituição de 1988 até a Emenda Constitucional n. 10/96 por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BARBASSA, Sarah Mila. Transação tributária e sua aplicação aos débitos relativos a tributos estaduais e municipais (análise comparativa do instituto a partir do que dispõe a lei federal). In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 129-142.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 174, de 5 de agosto de 2020*. Autoriza a extinção de créditos tributários apurados na forma do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), mediante celebração de transação resolutiva de litígio [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp174.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002*. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. *Resolução nº 974, de 11 de agosto de 2020*. Autoriza a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a celebrar transação individual ou por adesão na cobrança da dívida ativa do FGTS, nos termos da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, observados os limites e condições estabelecidas. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-974-de-11-de-agosto-de-2020-271714035>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. *Portaria nº 247, de 16 de junho de 2020*. Disciplina os critérios e procedimentos para a elaboração de proposta e de celebração de transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e no de pequeno valor. [Brasília, DF]: Imprensa Nacional, 2020e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-247-de-16-de-junho-de-2020-261923979>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Edital nº 1/2019*. Torna públicas propostas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para adesão à transação na cobrança da dívida ativa da União. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, 2019b. 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: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Edital nº 16/2020*. Torna públicas propostas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para adesão à transação no contencioso tributário de pequeno valor relativo ao processo de cobrança da dívida ativa da União. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, 2020f. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-de-pequeno-valor/edital-no-16\\_2020\\_transacao-tributaria-de-pequeno-valor.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/editais-de-notificacao/transacao-na-divida-de-pequeno-valor/edital-no-16_2020_transacao-tributaria-de-pequeno-valor.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 2.381, de 26 de fevereiro de 2021*. Reabre os prazos para ingresso no Programa de Retomada Fiscal no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e dá outras

providências. [Brasília, DF]: Normas, 2021d. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=115581>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 9.917, de 14 de abril de 2020*. Regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS. [Brasília, DF]: Normas, [2021e]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=compilado&idAto=108608>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 9.924, de 14 de abril de 2020*. Estabelece as condições para transação extraordinária na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU. [Brasília, DF]: Normas, 2020g. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108609>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 14.402, de 16 de junho de 2020*. Estabelece as condições para transação excepcional na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) na perspectiva de recebimento de créditos inscritos. [Brasília, DF]: Normas, [2021f]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=110357&visao=anotado>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 18.731, de 6 de agosto de 2020*. Estabelece as condições para transação excepcional de débitos do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional). [Brasília, DF]: Normas, 2020h. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111566>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária. *Convênio ICMS nº 33/2000*. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a celebrar transação, a não constituir crédito ou a desconstituí-lo, nos casos e condições que menciona. Brasília, DF: Confaz, [2021g]. Disponível em: [https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2000/CV033\\_00](https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2000/CV033_00). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018*. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. [Brasília, DF]: Normas, 2018b. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028&visao=anotado>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 360, de 13 de junho de 2018*. Autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive calendarização. [Brasília, DF]: Ministério da Fazenda, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2018/portaria-360-2018.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016*. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 502, de 12 de maio de 2016*. Revoga as Portarias PGFN nº 294 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)”, (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional. [Brasília, DF]: PGFN, [2017].

Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/legislacao-e-normas/Portaria%20502%20-%20texto%20compilado.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Portaria PGFN nº 742, de 21 de dezembro de 2018*. Disciplina, nos termos do art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e art. 19, § 13, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a celebração de negócio jurídico processual – NJP em sede de execução fiscal, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Normas, [2019c]. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97757>. Acesso em: 21 out. 2021.

CANTANHEDE, Luís Claudio Ferreira. Transação tributária na dívida ativa – a isonomia como critério de restrição da discricionariedade na avaliação de propostas de transação individual. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 143-160.

CONRADO, Paulo Cesar. Transação antiexacional (contencioso) e sua possível incidência sobre a tese jurídica de fundo. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 285-296.

DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. A transação na Lei nº 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 197-224.

EXCALIBUR, Yuri. Transação tributária, indisponibilidade do interesse público e a Lei de Responsabilidade Fiscal: análise dos conceitos jurídicos à luz da eficiência na gestão tributária. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 475-487.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. *Transação tributária: o direito brasileiro e a eficácia da recuperação do crédito público à luz do modelo norte-americano*. Curitiba: Juruá, 2014.

FERRAZ, Beatriz Biaggi. *Transação em matéria tributária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual*. Belo Horizonte: Fórum: Instituto Fórum de Direito Tributário, 2010. (Coleção Fórum de Direito Tributário, 2).

MACHADO, Hugo de Brito. Confissão e transação no direito tributário. *Revista Dialética de Direito Tributário – RDDT*, São Paulo, n. 159, p. 31-40, dez. 2008.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário: Quartier Latin, 2015. (Série Doutrina Tributária, v. 18).

PAULA, Débora Giotti de. *Desafios culturais na implementação dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito tributário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PERNAMBUCO. *Lei Complementar nº 105, de 20 de dezembro de 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. [S. l.: s. n., 2018]. [Revogada]. Disponível em: [https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis\\_Complementares\\_Estadual/2007/LCE105\\_2007.htm](https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis_Complementares_Estadual/2007/LCE105_2007.htm). Acesso em: 21 out. 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Primeiras reflexões sobre a transação prevista pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. In: \_\_\_\_\_ (coord.). *Mediação e arbitragem na administração pública*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020. v. 2, p. 156-165. E-book.

REGULARIZE. [Brasília, DF]: PGFN, [2021]. Disponível em: <https://www.regularize.pgfn.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2021.

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. Transação como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 45-62.

SILVA NETO, Clóvis Monteiro Ferreira da. A transação tributária nos Estados Unidos: estrutura normativa e análise econômica. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 103-118.

SOUZA, Fernanda Donnabella Camano de. Os requisitos e os efeitos da transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 297-312.

UNITED STATES. *26 U.S. Code Title 26 – Internal Revenue Code*. [Ithaca, NY]: Legal Information Institute, [2021?]. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26>. Acesso em: 21 out. 2021.