



# A CONCILIAÇÃO COMO MEIO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E A DEFESA DOS INTERESSES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## *CONCILIATION AS A MEANS OF RESOLVING TAX DISPUTES AND DEFENDING THE INTERESTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION*

**Antônio Frankliney Viana Faustino**

Especialista em Direito Constitucional e Tributário pela UFERSA. Graduado em Direito pela UnP. Graduado em Gestão Pública pela UFRN. Advogado/OAB-RN.  
E-mail: antonioviana@ufersa.edu.br

**Raimundo Márcio Ribeiro Lima**

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto do Curso de Direito da UERN. Procurador Federal/AGU. Advogado/OAB-RN.  
E-mail: márcio.ribeiro@ufersa.edu.br

**RESUMO:** O artigo analisa a conciliação como mecanismo de resolução de conflitos em matéria tributária, bem como os limites de atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) diante dos interesses da Administração Pública. A pesquisa destaca os métodos de autocomposição e sua correlação com a política judiciária estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução nº 125/2010. O trabalho discute os pontos críticos e a viabilidade da conciliação em matéria tributária, transitando pelos dados do Relatório *Justiça em Números*, bem como pelas normas que regulamentam a matéria. O artigo defende que a atuação da PGFN em matéria de transação tributária, para além dos limites impostos na realização de negócios jurídicos processuais, encontra obstáculos na cultura administrativa na gestão da dívida pública. O artigo adota o método dedutivo, com abordagem qualitativo-quantitativa, por meio de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** administração pública; conciliação; matéria tributária; Procuradoria-Geral da Fazenda Pública.

**ABSTRACT:** The article analyzes the conciliation as a mechanism for resolving conflicts in tax matters, as well as the limits of action of the Attorney General's Office of the National Treasury (PGFN) before the interests of the Public Administration. The research highlights the methods of self-composition and its correlation with the judicial policy established by the National Council of Justice (CNJ) through Resolution 125/2010. The work discusses the critical points and the feasibility of conciliation in tax matters, passing through the data of the Justice in Numbers Report, as well as the rules that regulate the matter. The article argues that the performance of the PGFN in matters of tax transaction, beyond the limits imposed on the performance of procedural legal business, finds obstacles in the administrative culture in the management of public debt. The article adopts the deductive method, with a qualitative-quantitative approach, through bibliographical research.

**Keywords:** public administration; conciliation; tax matters; Attorney General's Office of the Public Treasury.

Submetido em: 31/10/2023 - Aprovado em: 20/02/2024

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO; 2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONSENSUALIZAÇÃO; 3 OS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS DE CONFLITOS E A POLÍTICA JUDICIÁRIA; 4 A CONCILIAÇÃO COMO MÉTODO DE SOLUÇÃO DA CRISE NO JUDICIÁRIO; 5 A CONCILIAÇÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 6 A CONCILIAÇÃO APLICADA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA; 7 OS LIMITES DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL EM TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA; 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.**

### **1 INTRODUÇÃO**

Com advento da Lei nº 13.129/2015 e, sobretudo, com o surgimento da Lei de Mediação (LM), Lei nº 13.140/2015, revelou-se importante para que a Administração Pública aprofundasse a discussão sobre a aplicabilidade de métodos autocompositivos de resolução de conflitos, na via judicial e extrajudicial, cujo objetivo é a solução satisfatória dos litígios no Poder Judiciário, assim como o efetivo cumprimento de acordos ou sentença arbitral. Nesse sentido, há forte apoio do Poder Judiciário quanto à utilização de meios alternativos, tanto que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou, antes da aprovação da LM, a Resolução nº 125/2010, instituindo a política de *consensualização de conflitos* e, como desdobramento, a criação de Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) nas comarcas.

Desse modo, aprofundando os conceitos dos métodos de resolução de conflitos, há uma percepção clara de benefícios para as partes, pois, além do efetivo acesso à justiça, mostra-se essencial ao tratamento prático-jurídico do conflito. Essa assertiva é de fácil justificação, pois os índices de satisfação entre as partes na resolução de conflitos são altos quando comparados aos conflitos que aguardam decisão judicial. Apesar da relevância da Resolução nº 125/2010, que disciplina o tratamento adequado de conflitos por meio da conciliação, ela, por si só, não tem força para promover a mudança cultural de litigância dos gestores públicos, principalmente diante de conflitos em matéria tributária. Nesse sentido, a LM autoriza a conciliação em que figure a Administração Pública dos Entes Federados sobre quaisquer matérias, disponíveis ou indisponíveis, ressalvados os casos intransigíveis expressos em lei.

Curiosamente, alguns gestores públicos, bem como os profissionais que representam a Fazenda Pública nos conflitos em matéria tributária, ainda não gozam de segurança jurídica na realização da transação, todavia, isso não decorre de qualquer dilema normativo, mas das inferências culturais no tratamento da matéria. Tomando essa premissa como norte, analisa-se o instituto da conciliação em matéria tributária, procurando demonstrar sua relevância como

política pública (im)posta pelo CNJ, bem como evidenciar os fatores que dificultam sua observância pela Fazenda Pública.

Por conseguinte, diante da aplicabilidade dos meios autocompositivos na Administração Pública, serão expostos os possíveis entraves prático-normativos quanto à possibilidade de transação em matéria tributária. Vale destacar, desde logo, que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), representa a União em matéria tributária, nas áreas do contencioso e de consultoria e assessoramento, vem manifestando-se favorável à transação como forma de tratamento de conflitos tributários.

Tanto que, quando ainda não existia legislação específica, a PGFN já realizava Negócio Jurídico Processual (NJP), que pode ser considerado uma espécie de transação, para acelerar procedimentos e, assim, reduzir a litigiosidade, de sorte que o NJP confirmou ainda mais sua viabilidade através do artigo 13 da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica - LLE), que alterou o artigo 19 da Lei nº 10.522/2002. Posteriormente, foi publicada a Medida Provisória nº 899/2019, que disciplinou a transação para regularização de débitos em matéria tributária, dada a importância e especificidade da temática, sendo convertida na Lei nº 13.988/2020 (Lei de Transação Tributária – LTT).

Com isso, a atuação da PGFN em matéria tributária passa por novo momento, que exige a realização de estudos e, para tanto, o artigo se divide, para além da introdução e das considerações finais, nos seguintes tópicos, discutindo: (a) a contextualização da política de consensualização; (b) a conciliação aplicada à Administração Pública; (c) a conciliação aplicada à matéria tributária; e (d) os limites de atuação da PGFN na transação tributária. O artigo adota pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa, mas sem prejuízo de dados quantitativos decorrentes de informações oficiais.

## **2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONSENSUALIZAÇÃO**

A conciliação como meio de resolução de conflito, apesar de ser instituto reconhecido pela prática jurídica brasileira há bastante tempo, sempre teve pouca repercussão diante da Fazenda Pública, inclusive, por força de cultura jurídico-burocrática (Souza, 2012, p. 131), mesmo com o destaque dado pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional do tratamento de conflitos de interesses e, ainda, estabeleceu uma divisão de competências entre os órgãos jurisdicionais, impondo a criação de CEJUSC. Além disso, formalizou a função do conciliador e do mediador, estabelecendo programa de curso de

capacitação para os servidores públicos que atuam no Judiciário, bem como demais interessados na temática.

Assim, após a Resolução nº 125/2010 do CNJ, a Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil - CPC) endossou ainda mais as diretrizes da resolução em apreço, pois trouxe várias *inspirações processuais* para a realização da autocomposição no percurso do processo judicial. Dentre elas, a audiência de conciliação como procedimento obrigatório na fase inicial do processo, embora a conciliação deva estar presente e ser estimulada até mesmo na fase de cumprimento de sentença, de forma que os meios consensuais de resolução de conflitos ganhassem maior autonomia no curso da atividade processual civil.

Ademais, destacam-se outras inovações legislativas sobre a temática, em particular a LM, porque, para além da mediação entre particulares - que pressupõe a atividade de terceiro imparcial (TAVARES, 2016, p. 64) -, também disciplinou a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, inclusive, nos termos do artigo 36 da LM, a composição extrajudicial de conflito ostenta *status* de imperativo legal na Administração Pública federal, abrindo, portanto, mais uma oportunidade para que determinadas matérias relacionadas à Fazenda Pública sejam passíveis de acordos judiciais ou extrajudiciais. Aliás, o CNJ até articulou com o Ministério da Educação (MEC), o que bem evidencia uma preocupação com a política pública de resolução alternativa de conflito, a implementação obrigatória da temática nos currículos dos Cursos de Graduação em Direito e, por conseguinte, o MEC emitiu a Resolução CNE/CES nº 5/2018, na qual instituiu prazo de 02 (dois) anos para que as universidades implementem as novas diretrizes.

Desse modo, é inquestionável a mudança de paradigma sobre a conciliação no Brasil, pois passou de ligeiras referências legais, geralmente bem pontuais, para uma verdadeira onda de inovações legislativas, porém, mesmo com a autorização expressa da LM, a conciliação ainda não é uma realidade em todos os segmentos da Administração Pública, o que ainda é fruto da desproporção de força entre o Poder Público e os particulares, porquanto os custos da manutenção do conflito recaem de forma mais intensa sobre os cidadãos (LIMA, 2013, p. 230), de maneira que a cultura do litígio ou de hostilidade (FREITAS, 2017, p. 27), que decorre da ausência de “jurisprudência estável, íntegra e coerente” (ANDRADE; PEDROSA; GONZÁLEZ, 2022, p. 48), acarreta indiscutível alheamento institucional aos prognósticos da consensualidade na Administração Pública paritária, notadamente diante da *juridicização das posições recíprocas do Estado e dos cidadãos* (MACHETE, 2007, p. 444).

### 3 OS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS DE CONFLITOS E A POLÍTICA JUDICIÁRIA

Os métodos de autocomposição ou formas de resolução de conflitos foram reconhecidamente destacados por Mauro Cappelletti e Bryant Garth na sua obra, indubitavelmente clássica, *Acesso à Justiça*. Os autores destacaram os meios autocompositivos como ferramenta de ampliação do acesso à justiça, pois os tribunais possuem suas limitações e afirmam que “os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para solução dos litígios fora dos tribunais” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 81). Continuando, eles afirmam que na conciliação são notórias as vantagens, tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, pois o litígio tende a ser resolvido sem a necessidade de julgamento (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 83), o que acarreta mais efetividade nos cumprimentos dos acordos celebrados entre as partes e, por consequência, evita a possibilidade de procedimento de cumprimento de sentença, possivelmente moroso.

Ada Pellegrini salienta que a utilização dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos tinha sua relevância e aplicação pouco reconhecida, pois era tida como uma técnica primitiva, de modo que os conflitos deveriam passar pelo crivo da jurisdição estatal (GRINOVER, 2008, p. 22). Contudo, houve uma superação desse entendimento, porquanto atualmente a autocomposição do litígio é mais prestigiada, tendo em vista a economia processual gerada pelas partes, que a própria sentença judicial, que possui particular destaque no caso de malogro dos meios autocompositivos.

Nesse mesmo raciocínio, Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini (2012, p. 238) aduz que “o acesso à justiça não pode ser visto como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário”, ainda destaca que “cabe ao Estado realizar políticas públicas de efetivação dos meios alternativos de resolução de conflitos” (ZANFERDINI, 2012, p. 238). Nesse sentido, não só o Estado, mas todos os profissionais do direito, que detêm conhecimento mais aprofundado sobre o caso, devem assumir a responsabilidade social de efetivar o acesso à justiça por meios alternativos de resolução de conflitos, consolidando a cultura do diálogo em detrimento da cultura do litígio (BORGES; AL, 2019, p. 117).

Aliás, é importante esclarecer que o termo *acesso à justiça* tem um significado mais amplo de jurisdição que a expressão *acesso ao Poder Judiciário*, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), que se encontra vinculado à utilização da jurisdição por meio da máquina estatal. No entanto, a aspiração do acesso à justiça ora discutido, e que se extrai da Constituição cidadã, tem seu sentido

normativo programático<sup>1</sup>, no qual deve ser buscado por meio de políticas públicas, pois são demandas sociais vinculadas a problemas políticos, aliás, “política pública é a resposta dada para um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 122). Portanto, o CNJ fomenta políticas públicas de institucionalização dos tratamentos adequados de conflitos, com o objetivo de aprimorar o acesso à justiça e mudar a cultura de delegação da litigância ao Estado/Juiz, que, inclusive, possui sua raiz discursiva na própria formação do profissional do direito.

#### **4 A CONCILIAÇÃO COMO MÉTODO DE SOLUÇÃO DA CRISE NO JUDICIÁRIO**

A conciliação, espécie do sistema autocompositivo de resolução de conflitos, surge por meio de concessões mútuas entre as partes envolvidas por determinada controvérsia, devendo ser conduzida por terceiro imparcial, alcançando ponto comum para o desfecho do conflito, destacando-se que não é necessário que ela ocorra em processo judicial, aliás, nem é necessário que ele exista. No entanto, a conciliação em juízo, como mecanismo autocompositivo, quando homologada, torna-se um título executivo judicial (CALMON, 2015, p. 138), porém a constituição de título executivo extrajudicial representa a grande vantagem das vias autocompositivas, seja pela dinâmica de custo, seja pelo aspecto temporal, evidenciando que a implementação das práticas conciliatórias se apoiou em providenciais bases axiológicas, quais sejam, racionalização na distribuição da justiça, pacificação social e colaboração do corpo social nos procedimentos de mediação e conciliação (NASCIMENTO JUNIOR, 2017, p. 272). Dessa forma, o diagnóstico de crise da justiça, causada pela inacessibilidade, morosidade e alto custo do processo, fomentou ainda mais as bases teórico-axiológicas da conciliação. No entanto, mesmo não sendo o único meio de resolução de conflitos, a jurisdição estatal passa maior sensação de segurança jurídica, afinal essa é a cultura ainda defendida na academia e, claro, encampada na atividade judicial, como bem destaca a transcrição abaixo (CALMON, 2015, p. 34):

A preponderância da jurisdição estatal como meio de solução dos conflitos se explica diante da convicção de que tais garantias, dentre outras, são exercidas e respeitadas em sua plenitude. Este sentimento de exaltação da justiça estatal seria fruto do mito da justiça, a crença das partes de que um juiz respeitável e compassivo deliberará e tomará a decisão correta e justa. Como, normalmente, cada litigante crê que esse interesse é legítimo, espera que o juiz adjudique sua posição.

---

<sup>1</sup> O que não quer dizer que se trate de mero *conselho político* às instituições públicas, mas no sentido de que a sua implementação exige programação em função das possibilidades da ação pública.



A despeito da sensação de segurança jurídica, cumpre destacar que a atividade decisória estatal é cercada de limites constitucionais e infraconstitucionais destinados a controlar o arbítrio, o que torna o processo judicial uma atividade morosa e custosa. Por exemplo, o exercício da jurisdição, quando provocado, passa por uma torrente de procedimentos normativos, de natureza comum ou especial, gerando uma série de atos complexos em respeito às garantias das partes, e tudo isso demanda tempo e dinheiro. De modo mais analítico, destaca-se o seguinte rol de adversidades orgânico-funcionais: sobrecarga de processos nos tribunais, morosidade excessiva na condução dos processos, a burocratização da Justiça, custo crescente, dificuldades procedimentais decorrentes da intensa complicação de sua disciplina normativa, mentalidade do magistrado que não adota as potencialidades das regras processuais, falta de informação e orientação dos titulares de interesses em conflito e, ainda, deficiências do patrocínio gratuito (GRINOVER, 2008, p. 23).

Por isso resulta tão evidentes as bases axiológicas da conciliação, porquanto objetiva a desobstrução dos conflitos e, por conseguinte, racionalização das demandas de impossível autocomposição ou de difícil decisão, assim, o juiz consegue ter maior disponibilidade de dedicação a esses casos (NASCIMENTO JUNIOR, 2017, p. 276). Além disso, a possibilidade de adimplemento de acordos firmados é maior do que os cumprimentos de sentenças prolatadas, de maneira que a conciliação não deve ser entendida como um mero instrumento de desburocratização de conflito em relação ao aparelho estatal, mais que isso, pois proporciona um papel social pacificador às partes. Nesse ponto, vale destacar a importância da uniformização de jurisprudência, pois simplifica o universo das controvérsias jurídicas e, sobretudo, porque antecipa extrajudicialmente o emprego dos meios autocompositivos de conflitos.

## **5 A CONCILIAÇÃO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O CNJ, por meio de ações estratégicas de políticas públicas, procura conter a alta taxa de congestionamento de processos judiciais, causados pelos conflitos de interesse que crescem em larga escala na sociedade hipermoderna. Por isso, destacou uma política de tratamento adequado de conflitos, ou seja, prestigiando a cultura de conciliação para resolução de conflitos da população. A despeito desse esforço, e outra perspectiva de análise, isto é, para além da conciliação, faria melhor promover uma reforma estrutural do Poder Judiciário, eliminando instâncias ou recursos desnecessários e, claro, transformando o STF em uma efetiva corte constitucional. De todo modo, o Poder Público é responsável por um volume considerável de demandas judicializadas, pois dados do CNJ informam que a taxa de

congestionamento nas varas exclusivas da Fazenda Pública, nas quais inserem as demandas de execução fiscal, são as mais altas em relação às demais varas exclusivas (BRASIL, 2023, p. 234), mesmo com a possibilidade, há longa data, de a Fazenda Pública fazer autocomposição em função de consideráveis benefícios de ordem processual e econômica (ALCÂNTARA, 2011, p. 98), portanto, a despeito de diversas previsões legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

No entanto, há uma dificuldade entre os gestores e profissionais do direito em conciliar os conflitos que envolvam a Fazenda Pública. Nesse sentido, basta imaginar o número de ações em que são partes a União e outros entes federais, tornando inviável a autorização do Advogado-Geral da União e dos dirigentes dos entes federais em cada uma dessas causas (VOLPI, 2011, p. 154), exigindo uma cadeia de delegação de competência, que, não raras vezes, em função de diversos condicionantes ou mesmo preocupações despropositadas, mais atrapalham que ajudam no fluxo conciliatório da Fazenda Pública. Como consequência, pouquíssimos acordos são firmados em matéria tributária, claro, em relação ao número de demandas. Certamente, o maior êxito é alcançado em matéria previdenciária, até porque se encontra na ponta da despesa e não da receita do Estado.

Acredita-se que isso se deva ao próprio regime jurídico, pois a Administração Tributária se encontra limitada pelo princípio da reserva legal, sem prejuízo de excomunal regulamentação infralegal, ou seja, a atuação do Estado se encontra adstrita à legislação, que pavimenta seu caminho de atuação, aos princípios constitucionais explícitos e, claro, aos princípios gerais do direito, bem como aos princípios que a doutrina consolidou. Enfim, ela se vincula à juridicidade, portanto, uma atuação regrada, por vezes, excessivamente.

Ademais, com a Fazenda Pública em juízo, a resistência na aplicação dos meios autocompositivos de resolução de conflitos ainda decorre do superado entendimento de que princípio da indisponibilidade do interesse público inviabilizaria a transação, portanto, confundindo o valor da indisponibilidade do interesse público com a implacável juridicidade da indisponibilidade desse interesse, como se ele fosse pretensamente único e abstrato (CUNHA FILHO, 2015, p. 15), olvidando-se de que não há qualquer imperativo normativo de intransigibilidade (FACCI, 2023, p. 171). Por mais que a Administração Pública não tenha o poder de dispor livremente sobre os bens públicos confiados, nos quais possibilitam os meios necessários à realização dos bens sociais coletivos, portanto, de interesse da coletividade (DI PIETRO, 2018, p. 1.118), o fato é que o crédito tributário, a despeito de ser de interesse público, não compreende uma realidade absoluta, como bem evidencia a isenção, a anistia ou o desconto sobre encargos ou multas. Além disso, a despeito de algum entendimento em



sentido contrário (MELLO, 2002, p. 45), o Estado não é o titular dos interesses públicos, porquanto seria renegar os interesses da sociedade a meras concessões estatais, algo que se revelaria inadmissível.

Dito de outro modo, a disciplina dos interesses públicos pelo Estado, inclusive por necessidade operacional da sua própria atuação, não retira os interesses públicos da própria sociedade e somente ela pode ser o titular deles. Diante disso, a lógica do interesse público, que é dinâmica e plural, anda longe de consagrar uma fórmula genérica (CUNHA FILHO, 2015, p. 11), portanto, não podendo ser petrificada diante de propósitos exclusivos de gestores estatais, sobretudo, no caso da conciliação tributária, que, para além da resolução de conflitos, também prestigia a expansão da arrecadação. Evidentemente, a simplificação fiscal, que contribui decisivamente para a promoção da conciliação em matéria tributária, não pode objetivar, tão somente, maior arrecadação, mas, sobretudo, uma forma de equilibrar interesses entre os cidadãos e o Estado, poupando-os de complexidades despiciendas e, claro, de burocracia desmedida (TORRES, 2003, p. 94).

Vale lembrar que o Estado, conforme lições sobre sua Teoria Geral, foi concebido em razão da ordenação da vida em sociedade, portanto, em função da coletividade e, por isso, a participação política cidadã veicula o interesse público primário confiado ao Estado e, dessa forma, o interesse público se materializa, muitas vezes, na lei (VOLPI, 2011, p. 154). Por isso, a doutrina e a jurisprudência assinalam que o interesse público, em razão de sua indisponibilidade e pretendida supremacia, não admite conciliação ou transação, exceto se autorizada por lei. Todavia, esse entendimento não pode prosperar, porque a ideia de indisponibilidade do interesse público não é uma realidade determinada a partir de interesses específicos do complexo orgânico-funcional do Estado, mas definida como resultado da complexidade que encerra a gestão pública no tratamento dos seus interesses (BEZERRA JUNIOR, 2017, p. 313). De todo modo, daí a importância da LM e da LTT no ordenamento jurídico, porquanto elas *legitimam* os meios autocompositivos nos conflitos que envolvem a Fazenda Pública, especialmente em matéria tributária. Todavia, a LM não decorreu de adequada participação dos grupos de interesses relacionados à matéria, incluindo própria Advocacia Pública Federal (APF), que terá os maiores encargos para levar a cabo os meios autocompositivos na Administração Pública, acarretando, com isso, omissões indesejáveis, falhas técnicas ou mesmo inconstitucionalidades na lei (SOUZA, 2018, p. 162).

Desse modo, apesar de autorização legal para autocomposição, há diversas lacunas, como as relativas à competência para negociar e aos eventuais impactos na execução da lei orçamentária, sem falar na “excessiva remissão à necessidade de regulamentação” (SOUZA,

2015, p. 332), tais como, a regulação para relações de trabalho, regulamento para composição das câmaras de conciliação em cada Estado. Assim sendo, a LM careceu de debate mais amplo, o que poderia ter refletido em uma lei mais abrangente e, sobretudo, operativa. Vale ressaltar que o artigo 38 da LM retira a competência das câmaras de conciliação para transacionar créditos da Dívida Ativa da União (DAU), como, também, a realização de termos de ajustamento de condutas para os particulares que tenham controversas relativas a tributos.

Todavia, essas vedações apenas vinculam à União, pois os Estados e Municípios têm autonomia para legislar sobre o instituto da transação com relação aos seus tributos. Em vista disso, a LM deixou transcorrer a oportunidade de efetuar a transação para fins de extinção do crédito tributário. De qualquer sorte, a LM expõe a temática no contexto jurídico nacional e, a partir disso, exsurtem aspectos técnico-administrativos que desafiam a legislação, exigindo novas regulamentações, notadamente os decretos de execução, que, evidentemente, não esconde o inconveniente de que qualquer passo decisivo na transformação da conduta conciliatória, a despeito de posterior densificação normativa, dependa de lei.

Essa cultura administrativa compreende uma ideia de direito, aliás, compartilhada pelo senso comum, a partir de três concepções: a Administração Pública trabalha na constituição do interesse público a partir de referências legais; nascem nos administradores públicos as prerrogativas de autoridade pública; e, por fim, o Judiciário faz o controle jurisdicional das ações da Administração e dos administradores públicos usando as referências legais (SUNDFELD, 2014, p. 47). Estar sempre adstrito a esse senso comum da preponderância da legalidade, no entanto, é colocar obstáculo ao interesse público de que o Estado possa resolver seus próprios conflitos. Todavia, no Direito Administrativo atual há nítida tendência de superação da legalidade estrita, devendo-se interpretar o Direito em sua totalidade sistemática e aberta, de forma que “a subordinação da Administração Pública não é apenas à lei. Deve haver o respeito à legalidade, sim, todavia encartada no plexo de características e ponderações que a qualificam como sistematicamente justificável” (VOLPI, 2011, p. 157).

Por isso, é importante frisar que o princípio da legalidade surgiu como um meio de limitação estatal, logo, a Administração Pública não deve usá-lo como forma de bloquear uma atuação eficiente na resolução de conflitos. A cultura administrativa da legalidade ainda é oitocentista e isso acaba por limitar as formas concretas de atuação dos responsáveis pela celebração dos acordos, porquanto uma coisa é a possibilidade de conciliar; outra, é a compreensão dos parâmetros dessa conciliação pelos órgãos de controle, sobretudo, quando os benefícios da conciliação podem envolver concessões mútuas assimétricas. A desconfiança

sobre os parâmetros de controle da atuação da Advocacia Pública representa um indiscutível inibidor da prática conciliatória, porque os excessos devem ser objeto de responsabilização, porém o controle a partir de nuances interpretativas do controlador representa uma verdadeira roleta russa.

De todo modo, em se tratando do princípio da legalidade, o ponto crítico não é a falta de legislação, mas, sim, o receio da negociação colidir com as normas ou leis, dadas a especificidade do regime jurídico adotado pela Administração Pública. Por isso, o problema se encontra na aplicação da lei no momento da negociação, pois, por exemplo, pode haver colisões em matéria de direitos fundamentais decorrentes de políticas públicas (SOUZA, 2015, p. 336), sem falar que a pretensão de reduzir a litigiosidade não pode ser transformada em refinado mecanismo de superposição jurídica da Fazenda Pública sobre os direitos dos contribuintes (MACHADO, 2007, p. 67).

Assim, o ponto de partida da negociação é a verificação das normas jurídicas aplicáveis ao conflito e, a partir disso, a identificação do espaço normativo passível de transação. Urge afirmar, ainda, que a Administração Pública deve realizar a negociação de seus conflitos por conveniência e oportunidade, portanto, representa um ato discricionário. Por essa razão, entende-se que os acordos realizados pelo Poder Público devem estar devidamente fundamentados e que, tal fundamentação, deve ser fática e jurídica, de modo a deixar claro o porquê do acordo em determinado litígio, pontuando, de modo objetivo, que a medida foi o caminho mais adequado para a resolução do conflito tendo em vista os parâmetros de atuação dos entes públicos (SOUZA, 2015, p. 336).

Nesse ponto, tendo em vista o princípio da isonomia, o Poder Público, quando firma acordo, assim como se dá em qualquer outro ato administrativo, acaba por estabelecer um precedente<sup>2</sup> (SOUZA, 2015, p. 336), de maneira que todo aquele que se veja em um conflito com ente público na mesma situação, ou em outra muito similar, terá pleno direito de invocar para si a mesma solução, pois o Poder Público não pode fazer predileções sobre as pessoas para conciliar. Por certo, a Administração Pública deve sempre tratar as pessoas de forma impessoal e isonômica, sendo-lhe vedada qualquer atuação discricionária administrativa sem a observância da igualdade. Portanto, a Fazenda Pública não pode deixar de realizar um

---

<sup>2</sup> Evidentemente, essa decisão não assume qualquer dinâmica vinculativa, isto é, não se trata propriamente da ideia de ganho hermenêutico sobre determinada questão, mas, tão somente, que ela afasta o ineditismo de específica compreensão sobre determinada matéria, de maneira que possa ser contemplada em decisões posteriores, denotando que: “[u]m precedente é reforçado na medida em que ganha apoio e interação com outros julgados posteriores no mesmo sentido, quando é refletido na legislação e incorporado na prática administrativa” (LOPES FILHO, 2017, p. 168).

acordo, quando os seus termos já foram pactuados anteriormente por outra pessoa, exceto quando demonstrado motivo razoável sobre a sua impossibilidade (VOLPI, 2011, p. 162).

Entretanto, a despeito dos efeitos da consistência e replicabilidade, inclusive, como projeção dos resultados no sistema jurídico em geral (ANDRADE; PEDROSA; GONZÁLEZ, 2022, p. 42), a identificação de precedente não é uma coisa tão simples. Explica-se: o princípio da publicidade se contrapõe a um dos princípios norteadores da conciliação dos conflitos, qual seja, a confidencialidade das tratativas para a autocomposição, tendo logrado êxito ou não. A despeito disso, adverte-se (SOUZA, 2015, p. 339):

Não se pode admitir, contudo, a ideia de confidencialidade para as sessões conjuntas de mediação, muito menos para a documentação produzida durante o procedimento de resolução consensual do conflito, a menos que se trate de informação acobertada por sigilo comercial, industrial, bancário, que coloque em jogo a intimidade ou a vida privada de particulares ou, ainda, que se trate de algum segredo de Estado. Vale dizer, quando se pensa em resolução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público, a publicidade é a regra; a confidencialidade é a exceção e precisa ser juridicamente justificada.

Posto isso, afirma-se que a autocomposição não conflita com o [vetusto e questionável] princípio da indisponibilidade do interesse público, mormente porque a atuação da Administração Pública é pautada pela observância da legalidade, isonomia e publicidade, bem como resguarda, quando necessária, a confidencialidade de dados públicos ou particulares de interesse público. Dessa forma, a atuação dos entes públicos na resolução dos seus próprios conflitos também representa uma forma de promoção do interesse público e resulta em prestação administrativa ou jurisdicional eficiente. Vale lembrar que a ideia de eficiência, tendo em vista os meios consensuais de resolução de conflito, não prestigia apenas imperativos de economicidade, porquanto objetiva o aperfeiçoamento da relação entre os cidadãos e o Estado, notadamente pela maior disponibilidade de meios para superação de controvérsias.

## **6 A CONCILIAÇÃO APLICADA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA**

A amplitude dos conflitos em matéria tributária tão antiga quanto expressiva, pois todas as relações baseadas no fenômeno da tributação, desde tempos imemoriais, são capazes de gerar grandes divergências de interesses. Desse modo, instaurado o conflito, independentemente da propositura de demanda judicial, abre-se oportunidade para a transação tributária (MACHADO, 2001, p. 60), nos termos dos artigos 156, inciso III, e 171, da Lei nº

5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), como causa de extinção do crédito tributário.

Vale ressaltar que a transação não extingue de imediato o crédito tributário, mas, sim, ocorre a suspensão do crédito, pois a sua extinção só se dará pelo adimplemento total da obrigação em decorrência do caráter *pro solvendo* do crédito tributário, que exige o pagamento do valor global do título, no que enseja a quitação. De qualquer sorte, pode ser interpretado que no artigo 156, inciso III, do CTN, ocorre a extinção do conflito tributário pela ocorrência da transação tributária. Pode-se depreender também que o conflito somente se dará a partir do lançamento do tributo pelo agente fiscal, não sendo possível, neste caso, uma conciliação preventiva. O artigo 171 do CTN, por sua vez, retoma a questão da imprescindibilidade de lei para a realização de transações pelos entes públicos. Afinal, no direito tributário impera a reserva legal, inclusive quanto à autoridade competente para realizar transação. Vale lembrar que, na análise do relatório da Comissão, que elaborou o CTN, discutiu-se que a transação deveria estar normatizada em lei tributária, isto é, do modo que estava no projeto de lei inicial.

Todavia, o texto foi suprimido, ficando somente a palavra lei, prevalecendo o entendimento de que a transação pode ser normatizada em lei de qualquer natureza inclusive, na Lei Orgânica do Ministério Público. Aqui, cumpre recordar que, nos termos da antiga Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), Lei nº 1.341/1951, era atribuição dos Procuradores da República a representação e defesa dos interesses da sociedade, como também, os interesses da União ou da Fazenda Nacional nas causas cíveis em que figurar como parte processual. Assim, pode-se dizer que o Ministério Público da União (MPU) tinha uma atribuição funcional híbrida, pois ora era Procurador da República, ora era Advogado da União. No entanto, a CRFB, por meio do artigo 150, § 6º, cuidou de exigir a elaboração de lei específica sobre a matéria, tanto que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 929.121/MT, entendeu que a transação é possível, porém, mediante lei que o normatize, aliás, em obediência ao artigo 150, § 6º, da CRFB. Com a vigência do CPC e da LM, a transação galgou maior visibilidade e, com isso, mais discutida sua viabilidade em todo os domínios do Poder Público. Não obstante esse progresso, ainda não havia força normativa o suficiente para que delimitasse a aplicação dos meios autocompositivos nos conflitos de matéria tributária em juízo, pois:

Ainda que o CPC tenha refletido com exatidão a importância do incremento de novas formas de resolução de conflitos, a prevenção e a pacificação dos conflitos de natureza tributária através do instituto da transação ainda não

encontra regulamentação suficiente no ordenamento jurídico brasileiro, sendo imprescindível a confecção de um instrumento normativo que não apenas autorize a prática de acordos judiciais e extrajudiciais, como também que especifique de forma detalhada as hipóteses em que tais transações seriam convenientes (BRANDÃO, 2016, p. 60).

Dessa forma, os anseios para a consolidação da transação são patentes, sobretudo, com a surgimento da LTT, que reduziu os ruídos jurídico-operacionais da transação em matéria tributária. Nada mais oportuno, pois dados do relatório Justiça em Números 2023 informa que, dos 81 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2022, 52,3% se encontravam na fase de execução, ou seja, mais da metade dos processos em tramitação no Poder Judiciário (BRASIL, 2023, p. 143). Destaque-se, ainda, que destes processos de execução, 64% são execuções fiscais, perfazendo uma taxa de congestionamento de 88%, a mais alta das matérias tratadas pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2023, p. 143-144). Diante desses dados, não representa qualquer surpresa a discussão sobre o grau de ineficiência dos processos de execução fiscal, pois o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa, cuja problemática foi identificar o custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal, concluindo o seguinte:

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos. A defesa é pouco utilizada e é baixo seu acolhimento: a objeção de pré-executividade ocorre em 4,4% dos casos e os embargos à execução em 6,4%, sendo seu índice de acolhimento, respectivamente, de 7,4% e 20,2%. Observe-se que, do total de processos da amostra deste estudo, a procedência destes mecanismos de defesa foi reconhecida em apenas 1,3% dos casos (BRASIL, 2011, p. 33).

Diante dessas análises jurimétricas é difícil não concordar com a pertinência dos métodos autocompositivos de conflitos em matéria tributária, sobretudo, diante dos questionamentos jurídicos de eventual advento da execução fiscal administrativa. De todo modo, as frustrações nas execuções fiscais ocorrem, em grande medida, pela não adoção de medidas consensuais de resolução de conflitos entre contribuinte e Administração Pública, culminando na falta de celeridade na prestação jurisdicional, ineficiência da Administração Tributária e alto custo processual para, no final da execução, não ter o crédito satisfeito (ELIAS; RUIZ, 2018, p. 54).



Por isso, dentre os princípios do direito tributário em favor da transação, pontua-se o princípio da praticidade tributária, no qual a Administração Tributária adota medidas técnicas e procedimentos que torne viável e exequível a lei fiscal. Assim, o princípio da praticidade tributária prestigia a adoção de medidas para tornar mais eficiente as obrigações tributárias e com isso, reduzir os custos no exercício da tributação, bem como a celeridade no deslinde de questões fiscais no sistema de soluções de conflitos (ELIAS; RUIZ, 2018, p. 45). Na contramão de tudo isso, como evidência de medida ou atitude jurídica ineficiente, tem-se o caso do pequeno crédito, que não justifica uma execução custosa e, possivelmente, não exitosa, quando, alternativamente, resultaria mais eficiente o aperfeiçoamento das restrições perante o Estado, que poderiam ser até mais numerosas, diversificadas e criativas, porquanto possuem comprovado efeito inibidor nos contribuintes (CATARINO; ROSSINI, 2016, p. 180).

Vale dizer que as premissas doutrinárias sobre o princípio da eficiência na Administração Pública, que afirmam a exigência de o gestor público buscar medidas com melhor custo-benefício, impõem o reconhecimento por parte do Estado de que a Administração Fazendária mantém conflitos com custos maiores que o seu efetivo retorno financeiro, logo, a transação representa uma boa via para atender aos interesses do Erário. Por isso, a ideia de indisponibilidade do interesse público não contempla a defesa de institutos jurídicos mais morosos e custosos, pois o dever de eficiência deve ser prestigiado tanto na formação dos créditos tributários quanto na sua arrecadação, senão a imposição tributária, a partir de perspectiva inexoravelmente imperativa, pode trazer consequências desfavoráveis à boa Administração Tributária, como bem evidenciam os dados do IPEA e da Justiça em Números acima, pois:

O que é verdadeiramente indisponível é o dever de eficiência na atuação da administração tributária. A normatização e o desenvolvimento de uma eficiente atividade não é uma opção do legislador, mas uma exigência inerente a todo o sistema tributário que pretende ser justo e igualitário (BRANDÃO, 2016, p. 69).

Em síntese, a transação ou autocomposição em matéria tributária pode trazer um ganho evolutivo para a própria Administração Tributária, pois evitaria custos exacerbados em detrimento de créditos que não merecem serem cobrados pelo procedimento judicial comum ou executório. Ademais, a confirmação de que o crédito tributário é relativamente indisponível vem com o advento do artigo 14, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), no qual dispensa a obrigatoriedade de o gestor público

apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro do orçamento, quando a Administração Tributária cancelar débitos, cujo valor do crédito seja menor que os custos administrativos para a sua cobrança. Além disso, o legislador se preocupou com a possibilidade de o gestor público realizar renúncias de receitas de modo a impactar na lei orçamentária do respectivo Ente Federativo, pois o artigo 14, *caput*, da LRF prevê: “[...] a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro [...]”. Ademais, o artigo 14, § 1º, da LRF, esclarece quais são as receitas que necessitam da estimativa de impacto orçamentário: “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios”.

Por outro lado, a transação tributária não representa renúncia de receita, pois não é possível confundi-lo como benefício fiscal. Vale lembrar que a transação é instituto jurídico previsto no próprio CTN, inclusive, possuindo características próprias, entre as quais a bilateralidade, de sorte que não pode ser considerada abrangida pela expressão *outros benefícios*, justamente porque não se trata propriamente de benefício, pois os débitos envolvidos no conflito são discutíveis e, por isso, não haveria tratamento privilegiado aos contribuintes ou renúncia expressa de receita (MACHADO, 2001, p. 66). Assim, por mais que se defenda que a transação contempla obrigações tributárias já constituídas, pressupondo, então, a legalidade da cobrança de créditos, restando somente controversos a disponibilidade econômica para o adimplemento do tributo (RIBAS; PINHEIRO, 2018, p. 236), tal entendimento padece de obstáculo lógico: torna absoluta qualquer DAU, o que é algo incompatível com a disciplina jurídico-processual dos créditos tributários, ainda que se defenda a natureza da transação tributária como um ato administrativo negocial, portanto, já precedido de ato administrativo unilateral constitutivo do crédito tributário (RIBAS; PINHEIRO, 2015, p. 166).

Afinal, uma coisa é a própria dinâmica constitutiva do crédito tributário, inclusive como atividade vinculada e, claro, detentora de certeza e liquidez; outra, aliás, totalmente diferente, é destacar que a regularidade dessa dinâmica constitutiva se encontra acima de qualquer discussão judicial, tornando o ato administrativo uma figura jurídica imbatível, porque incólume a qualquer controvérsia. Assim sendo, defende-se que a transação tributária não compreende necessariamente uma renúncia de receita, que até pode ocorrer, mas o reconhecimento da pertinência de concessões recíprocas, nas quais o contribuinte prestigie a

liquidação do crédito e a Fazenda Pública obtenha êxito na arrecadação com menor custo possível.

## **7 OS LIMITES DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL EM TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Cumpre dizer que a CRFB atribuiu competência à PGFN, nos termos do artigo 131, § 3º, para execução da dívida ativa de natureza tributária, como, também, de representar a União em conflitos da mesma natureza, observado o disposto em lei. O artigo 12 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – LOAGU) especifica um rol de atribuições da PGFN, destacando-se sua subordinação ao Ministério da Fazenda (MF), o que já evidencia uma singularidade: *o regime de dupla subordinação*, causando perplexidade o fato de a atuação jurídica servir a dois senhores (AGU e MF). De início, importa mencionar que os limites de atuação da PGFN são de diversas ordens, notadamente culturais e institucionais, em função do uso, por longo curso histórico, de institutos ou mecanismos de arrecadação ineficientes, criando uma verdadeira fossilização das forças produtivas da Advocacia Pública.

Vale destacar que o Advogado Público detém autonomia técnica e não funcional e, nessa condição, deve respeito à hierarquia imposta pela estrutura administrativa da PGFN e, sobretudo, às regulamentações dos órgãos superiores. Daí a *primeira constatação*: a liberdade de fazer transação do Advogado Público é duplamente regrada, isto é, pela lei e pelas regulamentações internas da PGFN e, claro, da AGU. Aqui, exsurge outro aspecto: os limites para transação tributária podem decorrer do receio de eventual atuação disciplinar dos Advogados Públicos, observadas as prerrogativas do artigo 38, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.327/2016, em função de eventual descumprimento dos regulamentos expedidos pela PGFN/AGU. Disso resulta a *segunda constatação*: diante de incertezas, o que é *próprio* das controvérsias jurídicas, ou mesmo quando exija um juízo analítico pautado em princípios jurídicos, a inércia do Advogado Público é o caminho mais seguro para evitar dissabores com questionamentos de órgãos de controle ou mesmo atuação disciplinar da PGFN/AGU, de maneira que a comodidade funcional acarreta, por prestigiar a inércia administrativa, prejuízo à política de conciliação, o que não deveria ocorrer, porquanto os membros da Advocacia Pública dispõem de indiscutível capacidade técnica, sem falar que possuem os melhores meios para identificar a melhor estratégia processual da Fazenda Pública (Tavares, 2016, p. 61).

Quanto aos parâmetros quantitativos relacionados à transação tributária, impõe-se o reconhecimento de créditos que sequer são passíveis de discussão judicial ou inscrição em dívida. Nesse sentido, cumpre destacar o artigo 1º, inciso I, da Portaria MF nº 75/2012, que determina o não ajuizamento de execuções fiscais cujo valor não ultrapasse R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), bem como a não inscrição na DAU de devedor cujo somatório dos valores seja igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), excluindo-se dessas hipóteses as multas qualificadas como criminais. Ademais, o artigo 2º, da portaria mencionada, autoriza a PGFN requerer o arquivamento de execuções fiscais em curso cujo valor esteja abaixo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), ressalvando-se os casos nos quais há nos autos bens em garantia úteis à satisfação do crédito fiscal.

Aqui, vale pontuar que o não ajuizamento de execuções fiscais, cujos créditos fiscais não ultrapassem o valor de R\$ 20.000,00, provoca uma importante reflexão sobre a disponibilidade do crédito tributário, sobretudo, diante da LRF e da necessária recuperação desses créditos por meio da conciliação, pois a execução fiscal não se revela viável, recaindo em outro meio de recuperação de crédito, como, por exemplo, o protesto, sobretudo, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.135/DF. Um fato pertinente é que a dívida continua firme nos seus propósitos, pois sobre o crédito tributário ainda poderá incidir juros e atualização monetária. Com efeito, mesmo não ocorrendo a execução fiscal, o nome do indivíduo permanece inscrito na DAU, de maneira que a inviabilidade da execução fiscal apenas prolonga a agonia do contribuinte, o que pode estimular a realização de futuros acordos.

Com a Lei nº 10.522/2002, a União criou o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), prestigiando a organização e unificação de procedimentos no tratamento dos seus créditos, de natureza tributária ou não tributária, bem como restou autorizada ao MF uma série de mecanismos para prevenir qualquer atuação judicial ineficiente. Desse modo, reforçando a eficiência da cobrança tributária e a desjudicialização de conflitos tributários, o artigo 13 da LLE, alterando o artigo 20, caput, da Lei nº 10.522/2002, retirou o valor mínimo para execução fiscal, deixando-o em aberto, bem como delegando à PGFN a responsabilidade pelo estabelecimento desse valor por meio de ato administrativo. De todo modo, os valores estabelecidos na Portaria MF nº 75/2012 continuam válidos e os débitos oriundos de multas criminais, para fins de não inscrição na dívida ativa e execução, possuem o limite mínimo de R\$ 100,00 (cem reais).

Com isso, extrai-se a *terceira constatação*: a PGF/MF goza de delegação normativa para promover uma gestão eficiente dos créditos da Fazenda Pública, bem como dispõe de

mecanismos eficientes de delegação administrativa para viabilizar a transação tributária, seja em função da especificidade do crédito ou do valor; seja em função de ambos, porém, ainda não dispõe de adequada *cultura institucional* no tratamento a matéria, refletindo na forma tímida de disciplinar as potencialidades da delegação legislativa<sup>3</sup>. De qualquer sorte, o artigo 13 da LLE reforça a importância do NJP, concedendo à PGFN mais autonomia para disciplinar a dinâmica operacional do instituto na instituição e, sobretudo, executá-lo em matéria tributária. Ademais, como já destacado na introdução, a PGFN adota o NJP desde a vigência do novo CPC, conforme se observa no artigo 9º, caput, da Portaria PGFN nº 985/2016, nestes termos:

Fica autorizada a realização de negócios jurídicos processuais entre as unidades da PGFN e os Juizados Especiais Federais<sup>4</sup>, objetivando a racionalização da atuação em demandas de massa, que versem exclusivamente sobre matéria de direito, prevendo-se a citação por Portaria do Juízo.

Assim sendo, diante das exitosas experiências do NJP, foi emitida a Portaria PGFN nº 742/2018, disciplinando o NJP com objetivo de equacionamento de débitos em ação executiva fiscal, contanto que não reduza créditos inscritos ou implique renúncia às garantias e privilégios do crédito tributário, prestigiando a calendarização da execução fiscal; plano de amortização de débito fiscal; avaliação, recebimento ou substituição de bens como garantia na execução e elaboração de cálculos judiciais. Como resta evidente, o NPJ compreende a manifestação de vontade que expressa o poder de ordenar o conteúdo de determinadas situações jurídicas processuais (DIDIER JR.; BOMFIM, 2017, p. 106), só que, na hipótese, nos limites impostos pela PGFN, demonstrando eficiência e racionalização na atuação processual da Fazenda Pública.

Confirmando a expansão da transação tributária como mecanismo de solução de conflito e, sobretudo, de arrecadação de crédito, convém lembrar que a LTT não demonstra similaridade com os *antigos* Programas de Recuperação Fiscal (REFIS), pois não possibilita, em determinado prazo, o mero parcelamento de dívidas ativas, conforme a *conveniência* do contribuinte. Contudo, é razoável aceitar que a LTT acabou por instituir uma nova forma de

---

<sup>3</sup> De qualquer sorte, não se pode negar que a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), cuja gênese normativa se encontra no artigo 11 da Medida Provisória nº 2.180-35/2001, para além de inegável instrumento de racionalização das relações institucionais, representa uma evidente mudança da cultura de litígio no seio da Administração Pública Federal, inclusive, como mecanismo de fuga do Poder Judiciário (GODOY, 2009, p. 11).

<sup>4</sup> Nesse ponto, resulta evidente o aperfeiçoamento do microsistema dos Juizados Especiais brasileiros com a Lei nº 12.153/2009, porquanto intensificou os meios de ação da Advocacia Pública na resolução de conflitos em matéria tributária, notadamente por *exigir* uma simplificação dos procedimentos administrativos relativos à pertinência teórica da proposição de acordos (MADEIRA; RAMALHO, 2011, p. 47).

REFIS, porquanto possibilita, a qualquer tempo, a concessão de benesse, porém apenas para quem a Fazenda Pública decidir pela sua concessão (MACHADO SEGUNDO, 2019), o que pode gerar discussões sobre a uniformidade de tratamento dispensada aos contribuintes.

De todo modo, no que concerne aos benefícios da transação em matéria tributária, o artigo 11, incisos I a V, da LTT, contempla os seguintes: (a) a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos encargos legais relativos a créditos a serem transacionados, desde que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação; (b) o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória; e (c) o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições; (d) a utilização de créditos de prejuízo fiscal, bem como de base de cálculo negativa de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), precisamente na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, mas até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver; e (e) o uso de precatórios ou de direito creditório decorrente de sentença de valor transitada em julgado para amortização de dívida tributária principal, multa e juros.

Aliás, há quem defenda que os débitos inscritos na DAU, tanto em discussão nos tribunais administrativos quanto no Poder Judiciário, são passíveis de transação por adesão ou por iniciativa do sujeito passivo (PIRES, 2020), reforçando a discussão inicial sobre o desafoamento dos conflitos da Fazenda Pública em juízo, porquanto traz indiscutíveis benefícios ao contencioso judicial, destacando-se como meio de arrecadação com menor custo-benefício, pois:

A estatística da tramitação de ações de execução fiscal no Poder Judiciário brasileiro revela a preeminência da adoção de meios alternativos à jurisdição para resolução de conflitos fiscais, para a efetivação da desjudicialização desse tipo de lide como forma de estimular a eficiência e economicidade da cobrança de tributos, adoção de boas soluções autocompositivas que pacificam o conflito, bem como auxiliar o bom funcionamento de todo o Poder Judiciário brasileiro, pois implementar meios alternativos à execução fiscal garante bom atendimento jurisdicional para todos os contribuintes, a administração tributária e os operadores do Direito (ELIAS; RUIZ, 2018, p. 63).

A adoção da transação no contencioso administrativo compreende uma boa prática fiscal de arrecadação de tributos, pois reduz os custos dos contribuintes e antecipa o pagamento dos créditos, sem falar que prestigia o princípio da praticidade tributária no processo administrativo tributário. Ademais, a transação por adesão, devidamente disciplinada por edital, consegue prestigiar, da forma mais isonômica possível, o tratamento mais



adequado aos créditos considerados de difícil de recuperação ou, conforme o caso, que exijam uma atuação célere da Fazenda Pública, porquanto são dificilmente recuperados pela via judicial.

Nesse sentido, cumpre destacar a Portaria PGFN nº 6.757/2022, que disciplina os procedimentos, requisitos e as condições para a realização da transação tributária na cobrança de crédito da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destacando-se, no seu artigo 24, os critérios de avaliação do grau de recuperabilidade dos créditos: (a) com alta ou média perspectiva de recuperação; (b) considerados de difícil recuperação; e (c) considerados irrecuperáveis. Os parâmetros da transação individual ou por adesão, que não pode ser parcial, se encontram previstos a partir artigo 19 da Portaria PGFN nº 6.757/2022, que qual informa os critérios mínimos que devem ser observados nos editais. Aliás, nota-se que artigo 41, inciso VII, exige que o edital contenha, em anexo, a lista de devedores que podem aderir à proposta prevista no Edital, cabendo-os aceitar ou não, criando, assim, um prévio regime de exclusão de contribuintes, o que exige uma particular atenção em tratar os devedores com isonomia e transparência, mas sempre com cuidado para evitar exposições desnecessárias das empresas. A PGFN tem autonomia para propor transação com até 70% (setenta por cento) de desconto dos créditos, portanto, vai muito além do mero parcelamento de dívidas. Todavia, a despeito dos benefícios da transação tributária, a temática não é indene de críticas:

Em um nível mais geral, pode-se ponderar a respeito da conveniência ou mesmo da validade de se adotar, no campo tributário, o instituto da transação, por meio do qual, mediante concessões mútuas, as partes podem pôr fim a um litígio e com isso extinguir o crédito tributário. De um lado, a obrigação tributária é ex lege, ou seja, decorre da lei, não da vontade das partes. Assim, não poderia, em tese, a vontade alterar a sua dimensão. De outro, como consequência disso: a atividade administrativa das autoridades que cobram o tributo é plenamente vinculada, sem espaço para juízos de conveniência e oportunidade em torno do objeto e dos motivos dos atos a serem praticados (CTN, art. 3.º), o que se revela incompatível com poderes discricionários para transigir (MACHADO SEGUNDO, 2019).

Apesar das ponderações acima transcritas, as quais traduzem, a *contrario sensu*, uma verdadeira reviravolta na disciplina da matéria, deve-se sopesar a transação tributária como política pública voltada à arrecadação de tributos, porquanto os ordinários institutos ou mecanismos, com sua ortodoxia metodológica, não se revelaram eficientes. Nesse ponto, cumpre dizer que o direito tributário pode promover a concretização de políticas públicas, seja para garantir o fluxo de recursos financeiros necessário ao financiamento das prestações públicas, por meio da instituição de tributos vinculados a uma finalidade, seja mediante

regulamentações diversas, para incentivar ou desestimular determinadas práticas, as quais dependem da adesão dos contribuintes (RIBAS, 2018, p. 233). Nessa senda, a PGFN objetiva racionalizar gestão do crédito público, pois, apenas no Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), R\$ 600 bilhões de reais são distribuídos em 120 mil processos, promovendo a prevenção no contencioso tributário administrativo, sem falar que, no contencioso judicial, os créditos suspensos por garantia somam R\$ 40 bilhões de reais (BRASIL, 2019).

Diante dos largos objetivos da transação tributária, sem prejuízo dos editais de proposta de transação por adesão, o artigo 46 da Portaria PGFN nº 6.757/2022 estabeleceu os seguintes parâmetros para propor ou receber proposta de transação individual: (a) *critério da expressividade dos valores* - devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos na DAU for superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ou cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS for superior a R\$ 1.000.000,00 (milhão de reais); (b) *critério da posição jurídica da empresa* - devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial ou em intervenção extrajudicial; (c) *critério do ente político e das entidades vinculadas* - autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta; e (d) *critério da resolução do crédito* - devedores cujo valor consolidado dos débitos seja superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) inscritos na DAU ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais) inscritos na dívida ativa do FGTS e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia.

Como bem denuncia a disciplina normativa da matéria, à medida que aumenta os valores do crédito também aumenta a complexidade no ato de transigir, seja em função de desdobramentos de ordem estritamente hierárquica, seja pela necessidade de conjugar esforços de setores específicos da PGFN. Com isso, torna-se muito difícil a ocorrência de atos de prevaricação na transação, pois a própria natureza do ato exige uma atuação integrada de setores diversos e, às vezes, até mesmo de unidades diversas. Disso decorre a *quarta constatação*: o escalonamento hierárquico nos valores da transação não possui qualquer relação com a complexidade da temática discutida, cumprindo apenas uma ideia de controle das culminâncias administrativas da PGFN sobre as unidades subordinadas.

Além da mencionada portaria, ainda cumpre destacar o artigo 27 da Portaria MF nº 247/2020, que disciplina os critérios para a elaboração de propostas e a celebração de transação tributária por adesão, tendo em vista a previsão de realização de proposta de

transação para litígios tributários que versem sobre *controvérsia jurídica relevante e disseminada*, conforme artigo 1.036 do CPC<sup>5</sup>. Contudo, vale destacar que essa controvérsia não tem por objeto créditos de difícil recuperação ou irrecuperáveis, de maneira que a disputa jurídica em si representa o ponto central de eventual disponibilidade do crédito tributário. Por isso, nesses casos, nos termos do artigo 29 da Portaria MF nº 247/2020, há necessidade de: (a) apresentar estimativa de arrecadação ou redução dos créditos e (b) delimitar o universo de processos judiciais afetados, bem como a definição da controvérsia jurídica relevante pela Administração Pública.

Aqui, vale pontuar a *quinta constatação*: a depender da eficiência da transação tributária nas instâncias administrativas ou judiciais inferiores, a resolução dos conflitos em matéria tributária terá maior possibilidade de êxito, em termos prático-quantitativos, com o reconhecimento de *controvérsia jurídica relevante* e disseminada, desde que acompanhado do adequado tratamento processual.

Desse modo, a PGFN possui uma responsabilidade fundamental no reconhecimento da transação tributária como política pública destinada ao aumento da arrecadação e, sobretudo, à racionalidade na cobrança dos créditos públicos, reduzindo, assim, os custos operacionais voltados à realização de cobranças que não chegariam a obter êxito, sem falar na insuportável manutenção de conflitos jurídicos, por longos anos, com indiscutíveis custos pessoais, profissionais ou institucionais dos contribuintes, sem quaisquer consequências fiscais positivas.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto no decorrer deste trabalho, nos últimos anos, a transação em matéria tributária saiu da situação de inércia aplicativa, tal como previsto nos artigos 150, inciso III; 171, do CTN, para alcançar formas mais concretas de aplicabilidade, haja vista a mudança de concepção da Administração Pública sobre a importância da consensualização na resolução dos conflitos. Daí o surgimento das Portarias PGFN nº 985/2016 e 742/2018, nas quais prestigiaram os meios consensuais de resolução de conflitos, notadamente por meio do NJP. Diante dessa mudança de atuação da PGFN, conclui-se que a ideia de indisponibilidade do crédito tributário sofreu uma releitura, sobretudo, diante dos imperativos normativos da

---

<sup>5</sup> Trata-se de procedimento destinado a unificar e firmar tese jurídica *pacífica* ou uniforme, em que o tribunal de origem, percebendo a multiplicidade de recurso especial ou extraordinário sobre determinada controversa jurídica, promove a escolha de demandas paradigmas e as encaminha ao STF ou STJ para decidir sobre a matéria, deixando as outras, ou qualquer que possa aparecer sobre a mesma temática, sobrestadas.

LRF, que prevê a disponibilidade de tributos quando os custos de cobrança são maiores que os seus benefícios.

Não obstante essa constatação, o que poderia gerar juízos mais expansivos sobre a matéria, a LTT trouxe a possibilidade de realizar acordos sobre créditos tributários de difícil recuperação ou irrecuperáveis, não destoando, portanto, da LRF. Contudo, a possibilidade de realização de transação em matéria tributária, ainda que a controvérsia jurídica não tenha sido judicializada, trouxe um avanço enorme sobre a temática, pois a desnecessidade de judicialização na concretização de acordo acarreta racionalização nas atividades jurisdicionais e, sobretudo, prestigia a atividade processual administrativa.

Além disso, a pretensão de desjudicialização dos conflitos tributários visa à diminuição de custos no tratamento dos conflitos de natureza tributária, homenageando, por assim dizer, os princípios da eficiência e da praticidade tributária, notadamente diante dos créditos com valores até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Assim, quando os créditos não são exequíveis, a disponibilidade se encontra prevista na Portaria MF nº 75/2012 e, claro, na própria LRF, o que reforça a imprescindibilidade da aplicação dos meios consensuais de resolução de conflitos, porquanto são meios mais módicos para promover a arrecadação tributária que as demoradas execuções fiscais.

Por fim, diante das recentes alterações legislativas, as divergências doutrinárias, ou mesmo de cunho normativo, sobre a transação tributária tendem a ser superadas, especialmente diante dos seus resultados, o que vai consolidando, a passos largos, os meios alternativos de resolução de conflitos na jurisdição brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Pollyana da Silva. Da possibilidade jurídica da Fazenda Pública realizar conciliação em juízo. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 97-111, jan./mar. 2011.

ANDRADE, Ana Karenina Silva Ramalho; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; GONZÁLEZ, Rebeca Peixoto Leão Almeida. O sistema de precedentes e a litigiosidade da Fazenda Pública. **Revista da AGU**, vol. 21, n. 03, p. 37-56, jul./set. 2022.

BEZERRA JUNIOR, José Albenes. Entre a Arbitragem Brasileira e a Arbitragem Europeia: Um estudo acerca da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a *Office of Communications* (OFCOM). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, vol. 03, n. 01, p. 303-324, maio 2017.

BORGES, Gustavo Silveira; AL, Mônica Abdel. A efetivação do direito fundamental do acesso à justiça por meio da mediação virtual de conflitos. **Nomos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, vol. 39, n. 01, p. 109-123, jan./jun. 2019.

BRANDÃO, Luiz Mathias Rocha. Desafios contemporâneos da autocomposição de conflitos tributários e o novo Código de Processo Civil brasileiro. **Revista da PGFN**, Brasília, v. 01, n. 9, p. 57-75, jun. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2023**: ano-base 2022. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução N° 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília. DJE/CNJ n° 219/2010, de 01/12/2010, p.2-14 e republicada no DJE/CNJ n° 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156> Acesso em 15/01/2024

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília-DF, 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf). Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Lei n° 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Lei Orgânica do Ministério Público da União**. Rio de Janeiro-DF, 1° dez. 1951. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1341.htm#:~:text=LEI%20No%201.341%2C%20DE%2030%20DE%20JANEIRO%20DE%201951.&text=Lei%20org%C3%A2nica%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20da%20Uni%C3%A3o.&text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1341.htm#:~:text=LEI%20No%201.341%2C%20DE%2030%20DE%20JANEIRO%20DE%201951.&text=Lei%20org%C3%A2nica%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20da%20Uni%C3%A3o.&text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília-DF, 15 dez. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF. DOU de 5 de maio de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) Acesso em 15/01/2024

BRASIL. **Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n° 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, da Lei n° 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n° 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n° 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília-DF, 15 dez. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Brasília-DF, 27 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. 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, 22 jul. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10522.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília-DF, 23 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília-DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105compilada.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015.** Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Brasília-DF, 27 maio 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília-DF, 29 jun. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.** Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. Brasília-DF, 29 jul. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13327.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei



nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília-DF, 20 set. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília-DF, 14 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm). Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências. Brasília-DF, 27 ago. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2180-35.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2180-35.htm). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília-DF, 14 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv899.htm). Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 05, de 17 de dezembro de 2018**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Brasília-DF, 17 dez. 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 75, de 22 de março de 2012**. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília-DF, 22 mar. 2012. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631>. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. 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, 16 jun. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-247-de-16-de-junho-de-2020-261923979>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Notícias. **MP do Contribuinte Legal: negociação de dívidas junto à União**. Brasília-DF, 12 nov. 2019. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2019/mp-do-contribuinte-legal-negociacao-de-dividas-junto-a-uniao>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 985, de 18 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação judicial dos Procuradores da Fazenda Nacional no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais. Brasília-DF, 18 out. 2016. Disponível em:

<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/legislacao-e-normas/PORTARIA%20No%20985.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria 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, 21 dez. 2018. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97757>.

Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília-DF, 29 jul. 2022. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125274#2359088>.

Acesso em: 05 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 929.121/MT**. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator Luiz Fux. Brasília-DF, julgamento em 15 out. 2009. Disponível em:

[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=920919&num\\_registro=200700390795&data=20091105&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=920919&num_registro=200700390795&data=20091105&formato=PDF). Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF**. Órgão Julgador: Plenário. Ministro Relator: Roberto Barroso. Brasília-DF, julgamento em 09 nov. 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 07 out. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traduzida por Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CALMON, Petrónio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CATARINO, Aldo Ricardo; ROSSINI, Guilherme de Mello. A transação tributária e o mito da (in)disponibilidade dos interesses fazendários. **Revista da AGU**, Brasília, vol. 15, n. 02, p. 155-186, abr./jun. 2016.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Legalidade e consensualidade: a Administração precisa de lei para fazer acordos? **Revista de Contratos Públicos**, Belo Horizonte, ano 04, n. 07, p. 09-18, mar./ago. 2015.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

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

FACCI, Lúcio Picanço. Meios adequados de resolução de conflitos envolvendo o poder público: fundamentos, instrumentos e especificidades no direito brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, vol. 22, n. 02, p. 163-188, abr./jun. 2023.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Direito administrativo, análise econômica e políticas públicas: Câmeras de Conciliação e Arbitragem no Executivo federal. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 09, n. 101, p. 07-19, jul. 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os Fundamentos da Justiça Conciliativa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, vol. 05, n. 02, p. 22-27, jan./jun. 2008.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. Sistematização de precedentes e ordenamento jurídico: proposta de um paradigma teórico. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, vol. 18, n. 07, p. 149-172, set./dez. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. A Transação no Direito Tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 75, p. 60-70, dez. 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. Transação e arbitragem no âmbito tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 05, n. 28, p. 51-74, jul./ago. 2007.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **MP do “contribuinte legal” reacende a discussão sobre a transação tributária**. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-30/consultor-tributario-mp-contribuinte-legal-reacende-debate-transacao-tributaria>. Acesso em: 13 jan. 2020.

MACHETE, Pedro. **Estado de direito democrático e administração paritária**. Coimbra: Almedina, 2007.

MADUREIRA, Claudio Penedo; RAMALHO, Lívio Oliveira. A conciliação nos Juizados da Fazenda Pública. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 42-53, out. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NASCIMENTO JUNIOR, Vanderlei Freitas. A evolução dos métodos alternativos de resolução de conflitos em ambiente virtual: *on line dispute resolution*. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca**, [s. l.], vol. 12, n. 1, p. 265-282, 2017. Disponível em: <http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/view/439>. Acesso em: 07 out. 2023.

PIRES, Cristiane. **Principais atos normativos em 2019 sobre transação tributária**. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 02 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-02/cristiane-pires-principais-atos-2019-transacao-tributaria>. Acesso em: 13 jan. 2020.

RIBAS, Lídia Maria L. R.; SILVA, Hendrick Pinheiro da. Transação tributária como ato-negócio administrativo: uma perspectiva de colaboração. **Nomos - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, vol. 31, n. 01, p. 157-173, jan./jun. 2015.

RIBAS, Lídia Maria; PINHEIRO, Hendrick. Transação tributária como política pública e a importância do gasto tributário como critério de controle. **Nomos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, vol. 38, n. 02, p. 231-242, jul./dez. 2018.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, vol. 33, n. 56, p. 119-149, set. 2018.

SOUZA, Luciane Moessa de. Mediação de conflitos envolvendo entes públicos. In: SOUZA, Luciane Moessa de *et al.* (Org.). **Mediação de conflitos: Novo paradigma de acesso à justiça**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2015, p. 331-349.

SOUZA, Luciane Moessa de. Da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier *et al.* (Org.). **Lei de mediação comentada artigo por artigo**. Indaiatuba: Foco, 2018.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Apresentação de Flávia Piovesan. Belo Horizonte: 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. In: MARRARA, Tiago *et al* (Org.). **Direito administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina, 2014, p. 47-69.

TAVARES, Luiz Marcelo Cabral. A utilização pela Advocacia Pública dos meios alternativos de resolução de conflitos como ferramenta de reafirmação do protagonismo na formulação das políticas públicas e o de coautora na busca pelo acesso ao direito e à justiça. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, ano 02, n. 02, p. 41-70, jan./jun. 2016.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre Administração e contribuintes – simplificação e eficiência. **Revista Fórum de Direito Tributário**, ano 01, n. 02, p. 91-126, mar./abr. 2003.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na justiça federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. **Revista da PGFN**, Brasília, vol. 01, n. 02, p.139-164, jul. 2011.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça. **Novos Estudos Jurídicos**, São Paulo, vol. 17, p. 237-253, 2011.