

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU EM
DIREITO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

Transação tributária no Distrito Federal:
construção normativa, implementação e orientações ao contribuinte sobre o Programa
Negocia-DF

Igor Fioravanti Moraes de Oliveira
Orientadora: Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Brasília
2025

Igor Fioravanti Moraes de Oliveira

Transação tributária no Distrito Federal:
construção normativa, implementação e orientações ao contribuinte sobre o Programa
Negocia-DF

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação do Mestrado Profissional,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Direito no Instituto
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP.

Orientadora: Professora Dra. Tarsila
Ribeiro Marques Fernandes

Brasília
2025

Código de catalogação na publicação – CIP

O48t Oliveira, Igor Fioravanti Moraes de

Transação tributária no Distrito Federal: construção normativa, implementação e orientações ao contribuinte sobre o Programa Negocia-DF/ Igor Fioravanti Moraes de Oliveira. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

139 f.: il.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Dissertação (Mestrado em Direito Econômica e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2026.

1. Transação tributária. 2. Governança pública. 3. Distrito Federal. I.
Título

CDD 340

IGOR FIORAVANTI MORAIS DE OLIVEIRA

Transação tributária no âmbito do Distrito Federal:
construção normativa, implementação e orientações ao contribuinte sobre o Programa
Negocia-DF

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação do Mestrado Profissional,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Direito no Instituto
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP.

Orientadora: Professora Dra. Tarsila
Ribeiro Marques Fernandes

Banca Examinadora

Prof. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Orientadora

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Examinador

Prof. Dra. Nayara Sepulcri de Camargo Pinto

Universidade Federal do Paraná – UFPR
Examinadora

À minha estimada companheira de vida, Marcella, por toda compreensão e estímulo. Aos meus amados filhos, Erick, Nicolas e Ângelo, que são o meu combustível para alcançar voos ainda mais altos. Aos meus pais, Dimas e Evanilde, por toda assistência ofertada para chegar até aqui. À minha irmã, Lílian, pela amizade e parceria rotineiras.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação representa o resultado de uma trajetória intensamente marcada por desafios, aprendizados e superações. Nada disso teria sido possível sem o amparo incondicional de minha família (Marcella, Erick, Nicolas e Ângelo), verdadeiro alicerce afetivo e moral, cujo incentivo e generosa compreensão foram determinantes para a continuidade desta caminhada.

Registro minha especial gratidão à Professora Doutora Tarsila Ribeiro Marques Fernandes, que aceitou orientar este trabalho com empatia, rigor científico e incomparável sensibilidade. Seu apoio ultrapassou a esfera acadêmica, inspirando-me como pesquisador e como indivíduo.

Agradeço, ainda, a Professora Doutora Nayara Sepulcri de Camargo Pinto, colega de Procuradoria-Geral do Distrito Federal, cuja constante provocação intelectual foi determinante para minha imersão na pesquisa em Direito Tributário. Igualmente, registro especial agradecimento ao Ministro Gurgel de Faria pelas valiosas observações formuladas durante a banca de qualificação, as quais propiciaram significativo aperfeiçoamento da trajetória metodológica e redacional desta dissertação.

Estendo meu reconhecimento aos colegas de mestrado que compartilharam comigo essa jornada enriquecedora. De forma especial, menciono Bruno Teles, Guilherme Salles, Gustavo Amaral, Raphael Ruas, Caio Nobre e Rodrigo Esteves, bem como tantos outros que, ainda que não nominados, contribuíram com parceria, incentivo e amizade ao longo desse percurso.

Agradeço também ao meu sócio e amigo, Pedro Leonardo Tonaco Alexandre, cuja compreensão e constante apoio foram essenciais para que eu pudesse conciliar as intensas demandas da advocacia com as exigências acadêmicas do mestrado.

Registro, por fim, minha gratidão à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, instituição da qual me orgulho de fazer parte e que, por intermédio de sua política de incentivo ao aprimoramento técnico de seus membros, viabilizou o apoio financeiro necessário à concretização desta pesquisa. Em especial, registro meus agradecimentos aos colegas Márcio Wanderley de Azevedo, Bruno Paiva da Fonseca, Raíssa Cabús e Maria Auxiliadora Durán, que foram fundamentais na operacionalização do sistema Negocia-DF.

A todas e todos, deixo meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação analisa criticamente a Lei Distrital nº 7.684/2025, que institui a política permanente de transação resolutiva de litígios em matéria tributária no Distrito Federal, com o propósito de avaliar suas potencialidades e seus desafios para a redução da litigiosidade e o incremento da eficiência arrecadatória. A pesquisa adota abordagem qualitativa e exploratória, com base em revisão narrativa da literatura especializada, análise documental da legislação distrital e federal pertinente, bem como exame comparativo de experiências normativas de outros entes federativos. Os resultados indicam que a transação tributária, quando implementada de forma estruturada e estratégica, representa importante instrumento de governança fiscal, capaz de promover a consensualidade, aprimorar o relacionamento entre Fisco e contribuinte e viabilizar a regularização sustentável de passivos tributários. Verificou-se, ainda, que os benefícios legais mais demandados pelos contribuintes estão relacionados à flexibilização de prazos, concessão de descontos proporcionais e à viabilidade de mecanismos diferenciados de pagamento, especialmente, em casos de baixa recuperabilidade do crédito. Constatou-se, por outro lado, que a efetividade da política de transação depende da consolidação de critérios objetivos de elegibilidade, do fortalecimento institucional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da adoção de práticas de transparência e controle social. A pesquisa conclui que a educação fiscal e a difusão de orientações técnicas, especialmente por meio da Cartilha ao Contribuinte, são essenciais para fomentar a conformidade tributária e otimizar os resultados da transação. Assim, defende-se que a adoção permanente desse instrumento, alinhada aos princípios da legalidade, eficiência e justiça fiscal, contribui para a modernização da Administração Tributária distrital e para a construção de um ambiente de cooperação regulada entre Estado e contribuinte.

Palavras-chave: transação tributária; litigiosidade fiscal; eficiência arrecadatória; governança pública; educação fiscal.

ABSTRACT

This dissertation presents a critical analysis of District Law No. 7,684/2025, which establishes a permanent policy of tax dispute settlement in the Federal District, aiming to assess its potential and challenges for reducing litigation and improving revenue efficiency. The research adopts a qualitative and exploratory approach, based on a narrative review of specialized literature, documentary analysis of relevant district and federal legislation, and a comparative assessment of normative experiences from other federative entities. The results show that tax settlement agreements, when strategically and systematically implemented, constitute an important fiscal governance instrument capable of promoting consensual conflict resolution, enhancing cooperation between tax authorities and taxpayers, and enabling sustainable regularization of tax liabilities. It was also verified that the most sought-after legal benefits by taxpayers involve payment flexibility, proportionate discounts and alternative settlement mechanisms, especially in cases of low recoverability. The study highlights, however, that the success of this policy depends on the establishment of objective eligibility criteria, institutional strengthening of the Office of the Attorney General of the Federal District and the adoption of transparency and social control practices. The research concludes that tax education and dissemination of technical guidance—particularly through the Taxpayer Guide—are essential to promote tax compliance and optimize settlement outcomes. Therefore, it is argued that the permanent adoption of this instrument, in alignment with principles of legality, efficiency and fiscal fairness, contributes to the modernization of the district tax administration and fosters a regulatory cooperation environment between the State and taxpayers.

Keywords: tax settlement; tax litigation; revenue efficiency; public governance; tax education.

Sumário

INTRODUÇÃO	20
1.A TRANSAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL	24
1.1. REFLEXÕES SOBRE OS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....	24
1.2. PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS PARA COMPREENSÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO BRASIL	27
1.2.1. O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO NO DIREITO CIVIL E A CORRELAÇÃO COM O DIREITO TRIBUTÁRIO	27
1.2.2. <i>Natureza jurídica do instituto da transação em matéria tributária</i>	30
1.2.3. <i>A influência do Direito americano na regulamentação da transação brasileira</i>	32
1.2.4. <i>A transação tributária e suas distinções e similitudes com os parcelamentos especiais e os planos de amortização convencionados em negócios jurídicos processuais</i>	39
1.3. O ART. 171 DO CTN E OS PRESSUPOSTOS NORMATIVOS DA TRANSAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	48
1.3.1. <i>Necessidade de lei autorizativa</i>	48
1.3.2. <i>Transação Tributária: Renúncia de direitos ou concessões mútuas?</i>	51
1.3.3. <i>Terminação do litígio</i>	53
2.A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO DISTRITO FEDERAL	57
2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS DO PL 1.731/2025	57
2.1.1. <i>Panorama de iniciativas legislativas estaduais</i>	58
2.1.2. <i>Motivação e objetivos do legislador distrital</i>	68
2.2. ANÁLISE DO ARCABOUÇO NORMATIVO DISTRITAL SOBRE A TRANSAÇÃO RESOLUTIVA DE LITÍGIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA OU NÃO TRIBUTÁRIA	71
2.2.1. <i>Requisitos gerais para transação e modalidades previstas</i>	72
2.2.2. <i>Competências e papel institucional da Procuradoria-Geral do DF e da Secretaria de Estado da Economia</i>	79
2.2.3. <i>Condições para concessão, descontos, parcelamentos e contrapartidas exigidas</i>	82
2.2.4. <i>Transparência, publicidade e controle social nas transações tributárias</i>	90
3.A CARTILHA AO CONTRIBUINTE COMO MEIO INFORMATIVO PARA DIFUSÃO DA TRANSAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL	95
3.1. APRESENTAÇÃO DA CARTILHA AO CONTRIBUINTE	95
3.1.1. <i>Dos questionamentos apresentados pelos contribuintes</i>	97
3.1.2. <i>Elaboração e aprimoramento da Cartilha ao Contribuinte</i>	98
3.2. INSTITUTOS E BENEFÍCIOS LEGAIS DE MAIOR INTERESSE NA VISÃO DOS CONTRIBUINTES	100
3.2.1. <i>Da classificação e revisão do rating</i>	101
3.2.2. <i>Da moratória e das possibilidades de parcelamentos</i>	106
3.2.3. <i>Dos créditos acumulados de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS</i>	113
3.2.4. <i>Dos precatórios como meio de pagamento</i>	124
3.3. ENSAIO SOBRE O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO RESOLUTIVA DE LITÍGIOS E A SUA COMPATIBILIDADE COM O IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS)	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	1440
REFERÊNCIAS	144

INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea encontra-se diante de um cenário complexo e desafiador, caracterizado pela crescente necessidade de mecanismos eficazes que promovam a resolução consensual dos conflitos e a melhoria da arrecadação tributária.

No Brasil, especificamente no Distrito Federal, o aumento expressivo da litigiosidade tributária tem se revelado um entrave significativo tanto para o funcionamento eficiente da máquina pública quanto para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo dados divulgados no Relatório Justiça em Números 2024 (ano-base 2023), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, o acervo total de execuções fiscais pendentes no Distrito Federal era de aproximados 238 mil¹, fazendo com que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios ocupasse a 11ª posição dentre os tribunais estaduais com maior número de processos sobre a temática (CNJ, 2024, p. 207).

A situação é ainda mais intensa quando comparado o acervo de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos pendentes no primeiro grau no âmbito do TJDF, haja vista que este Tribunal passa ocupar a 8ª posição nacional, com 32% de seu acervo (CNJ, 2024, p. 208). Some-se a isso o fato de que, no Brasil, o tempo médio de tramitação de um processo de execução fiscal é de 6 anos e 9 meses, ao passo que em processos envolvendo outras temáticas o lapso é reduzido para 3 anos e 1 mês (CNJ, 2024, p. 22).

Atento a essa realidade, recentemente foi firmado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); o Distrito Federal (GDF) e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), o Termo de Cooperação Técnica nº 103/2024, no intuito de viabilizar a

atuação conjunta para planejamento, execução, monitoramento e controle de projetos estratégicos voltados à automatização dos procedimentos de processos judiciais, redução da litigiosidade, difusão de políticas públicas de regularização fiscal e ao incremento da eficiência na cobrança administrativa de crédito fiscal, na prestação jurisdicional e na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa².

¹ Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/acordo-deve-extinguir-89-mil-processos-de-execucao-fiscal-no-df/> > Acesso em: 19 mai.2025.

² Trecho da exposição do e. Ministro Luís Roberto Barroso, na qualidade de Presidente do STF e do CNJ, na solenidade de assinatura do Termo de Cooperação nº 103/2024. Disponível em: <

Estima-se que o acordo possibilitará a extinção de aproximados 89 mil processos de execução fiscal em curso no TJDF, em atenção aos objetivos traçados pela Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário – Resolução CNJ n. 471/2022.

Dentre as obrigações comuns dos partícipes, o Termo de Cooperação Técnica nº 103/2024 prevê o aprimoramento e incentivo à utilização de meios adequados de resolução de conflitos tributários (Cláusula Quarta – alínea “m”). Além disso, há previsão expressa no Plano de Trabalho sobre a necessidade de

elaboração e execução de projetos voltados à redução da litigiosidade, a exemplo da identificação de ações de elevado impacto fiscal, de forma a permitir sua priorização ou até a resolução do conflito pela celebração de transação ou negócio jurídico processual e, da mesma forma, mutirões para desistência de recursos e para difusão de oportunidades para regularização do crédito pelos instrumentos legais admitidos” (Anexo I – Ponto 3).

Diante deste panorama, a transação tributária emerge como um instrumento essencial de governança pública voltado a proporcionar soluções eficazes e equilibradas para os litígios fiscais, ao mesmo tempo que contribui significativamente para a eficiência arrecadatória e para a redução dos custos operacionais e sociais relacionados aos conflitos judiciais e administrativos³.

Em atenção a esse contexto, ganha destaque a Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025, que visa regulamentar e consolidar a transação tributária distrital. Diante disso, surge como problema central desta pesquisa compreender em que medida a regulamentação proposta pelo referido projeto de lei pode contribuir para a redução da litigiosidade tributária e para a melhoria efetiva da arrecadação no Distrito Federal. Assim, a pergunta norteadora que guiará esta investigação é: quais benefícios concretos

<https://www.cnj.jus.br/acordo-deve-extinguir-89-mil-processos-de-execucao-fiscal-no-df/> > Acesso em: 19 mai. 2025.

³ Conforme divulgado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no terceiro trimestre de 2025 (3T23), foram celebrados 329.704 (trezentos e vinte e nove mil, setecentos e quatro) transações, que representaram o valor total transacionado de R\$ 46.475.456.544,71 (quarenta e seis bilhões, quatrocentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e setenta e um centavos). No mesmo período, a efetiva arrecadação decorrente de acordos firmados alcançou a cifra de R\$ 7.995.835.602,54 (sete bilhões, novecentos e noventa e cinco milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, seiscentos e dois reais e cinquenta e quatro centavos), proveniente de todas as transações (não apenas as celebradas no 3T25). No ano de 2025, até o momento da divulgação, a arrecadação decorrente das transações na dívida ativa somaram R\$ 22.608.604.746,67 (vinte e dois bilhões, seiscentos e oito milhões, seiscentos e quatro mil, setecentos e quarenta e seis reais e sessenta e sete centavos). **Disponível em:** < <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2025/transacao-1.pdf> >. **Acesso em:** 20 nov. 2025.

a política permanente de transação pode oferecer aos contribuintes e ao Fisco, especialmente no que se refere à regularização fiscal e à previsibilidade institucional?

A relevância acadêmica e prática deste tema reside em sua capacidade de promover o avanço teórico na compreensão das relações consensuais entre a Administração Pública e os contribuintes, além de oferecer subsídios técnicos e empíricos para aprimorar a aplicação prática do instituto da transação tributária. Do ponto de vista social, a presente pesquisa busca contribuir diretamente para o aumento da justiça tributária, oferecendo alternativas viáveis aos contribuintes em situação de inadimplência, fomentando o equilíbrio nas relações fisco-contribuinte e promovendo uma arrecadação tributária mais efetiva, estável e justa.

A escolha desse tema justifica-se pela relevância prática que a transação tributária assume no contexto atual, especialmente, diante do excessivo volume de litígios que abarrotam as instâncias judiciais e administrativas do Distrito Federal, o que gera morosidade, insegurança jurídica e elevados custos operacionais para o Estado e os contribuintes. O instituto, ao fomentar a consensualidade e a eficiência arrecadatória, apresenta-se como alternativa legítima e necessária para a superação desse cenário de crise de litigiosidade, além de promover uma governança tributária mais transparente e participativa.

Além disso, a escolha do tema revelou-se determinante para minha trajetória profissional, na medida em que a pesquisa acadêmica viabilizou minha lotação na recém-instituída Procuradoria Especializada de Transação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PROT/PGFAZ/PGDF). Tal deslocamento funcional mostrou-se decisivo para o amadurecimento da presente dissertação, pois permitiu vivenciar, de forma concreta, a interação entre os fundamentos teóricos e a aplicação prática do instituto.

Assim, o objetivo central desta pesquisa consiste em realizar uma análise crítica da Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025, identificando suas potencialidades e os principais desafios para o aperfeiçoamento da transação tributária no âmbito local, com especial enfoque na redução da litigiosidade e no incremento da eficiência arrecadatória. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) contextualizar o marco jurídico e conceitual da transação tributária no cenário brasileiro; (ii) examinar minuciosamente as disposições normativas da Lei Distrital nº 7.684/2025 e do Decreto Distrital nº 47.337/2025; (iii) aprofundar a análise dos benefícios legais que despertam maior interesse por parte dos contribuintes; e (iv) demonstrar que a educação fiscal representa elemento imprescindível

para a promoção da conformidade tributária e, conseqüentemente, para a efetividade das políticas de regularização fiscal.

Quanto à metodologia, esta pesquisa será desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa e exploratória, utilizando-se de revisão narrativa da literatura especializada e análise documental das normativas e proposições legislativas relacionadas à transação tributária. Complementarmente, será realizada uma breve análise comparativa com experiências de outros entes federativos, visando identificar boas práticas e lições que possam ser adaptadas ao contexto do Distrito Federal.

Em relação à estrutura, a dissertação será organizada em três capítulos principais. O primeiro capítulo abordará os fundamentos teóricos e legais da transação tributária, incluindo sua evolução histórica, princípios aplicáveis e análise crítica das normativas federais e estaduais vigentes. O segundo capítulo será dedicado à análise detalhada da Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025, explorando o seu conteúdo normativo e os desafios previstos para sua implementação no Distrito Federal, em paralelo com o disposto no Decreto Distrital nº 47.337, de 12 de junho de 2025. O terceiro capítulo abordará os aspectos práticos da transação tributária, com enfoque nos questionamentos mais frequentes apresentados pelos contribuintes e seus representantes, a fim de esclarecer os principais benefícios possíveis no Programa Negocia-DF, bem como apresentará um ensaio sobre o futuro da transação, após a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS.

A presente pesquisa visa, portanto, contribuir de maneira relevante para o aprimoramento da transação tributária no Distrito Federal, a fim de fomentar a construção de uma governança tributária mais eficiente, justa e transparente, em sintonia com as melhores práticas nacionais e internacionais.

Neste cenário, a relevância deste estudo decorre, portanto, de sua capacidade de articular teoria e prática, promovendo o diálogo entre a academia, a Administração Pública e os contribuintes. Em tempos de crise fiscal e de desconfiança social nas instituições, construir pontes jurídicas entre Estado e cidadão revela-se uma missão urgente e necessária.

Diante o exposto, esta introdução representa o ponto de partida da investigação, mediante a estruturação de sua problemática, seus objetivos e sua proposta metodológica. O trabalho que se inicia visa não apenas a análise técnica de um projeto legislativo, mas principalmente contribuir para o fortalecimento da justiça fiscal, da eficiência arrecadatória e da cultura de consensualidade tributária no Distrito Federal.

1.A TRANSAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

O crescente protagonismo das formas consensuais de atuação estatal, aliado à necessidade de redefinição das estratégias de gestão fiscal no Brasil, conduziu à eleição da transação tributária como objeto central da presente dissertação. O fenômeno não se limita ao aprimoramento de técnicas arrecadatórias, mas reflete uma transformação mais ampla na compreensão do papel do Estado no tratamento de litígios fiscais. Isso porque a transação emerge como instrumento capaz de conciliar a eficiência administrativa com a promoção de segurança jurídica e justiça fiscal, assumindo lugar de destaque no debate contemporâneo sobre governança tributária.

É sob essa perspectiva que se inicia o exame da transação tributária no ordenamento brasileiro, a fim de compreender seus fundamentos, justificativas e mecanismos de aplicação. O primeiro passo dessa investigação consiste em refletir sobre os métodos adequados de resolução de conflitos em matéria tributária, com vistas a situar a transação dentro de uma lógica contemporânea de justiça fiscal cooperativa.

1.1. Reflexões sobre os métodos adequados de resolução de conflitos em matéria tributária

A tradicional concepção do processo tributário brasileiro sempre foi marcada pela centralidade do Estado como ente impositivo e pelo dogma da indisponibilidade do crédito tributário, relegando ao contribuinte um papel passivo e adversarial. Nesse modelo, predominou por décadas uma lógica de litígio compulsório, ancorada na legalidade estrita e na atuação unilateral da Administração Pública. Contudo, essa concepção vem sendo progressivamente desafiada por uma nova matriz de governança fiscal, na qual são valorizados instrumentos de consensualidade, cooperação e resolução extrajudicial de controvérsias (Cavalcanti, 2025, p. 499-500).

O Código Tributário Nacional (CTN), desde 1966, previa expressamente a possibilidade de transação (arts. 156, III, e 171), o que demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro nunca foi, em essência, refratário aos métodos consensuais em matéria tributária. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ao não vedar expressamente tais mecanismos, permite sua adoção, desde que respeitados cânones de isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos e eficiência,

além da publicidade, com resguardo das informações protegidas por sigilo (Machado; Bastos, 2024, p. 76). A indisponibilidade do interesse público, nesse cenário, não deve ser compreendida como obstáculo absoluto, mas como critério de controle e racionalidade na atuação estatal.

Essa releitura se impõe diante da realidade do sistema tributário nacional, marcado pelo elevado grau de litigiosidade. Segundo dados divulgados na 5ª Edição do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário brasileiro (CNJ/INSPER), o contencioso administrativo e judicial brasileiro na esfera tributária, com base em dados de 2019, correspondeu a 75% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, correspondentes a R\$ 5,44 trilhões, dos quais R\$ 4,01 trilhões (74% do total) estão envolvidos em disputas nos tribunais federais, estaduais e municipais (CNJ, 2022, p. 29). No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça apontou que, em 2024 (ano-base 2023), os processos de execução fiscal representavam cerca de 34% do total de feitos em tramitação, com taxa de congestionamento de 87,8% (CNJ, 2024, pp. 208-209). Essa realidade compromete a eficiência da Justiça, sobrecarrega os órgãos estatais e enfraquece a confiança dos cidadãos na Administração Tributária.

Nesse contexto, emerge a necessidade de consolidação de um sistema de justiça multiportas, em que o processo judicial se torne a via de exceção, a ser utilizada apenas quando esgotados ou frustrados os métodos consensuais. A metáfora do *“multi-door courthouse”*, cunhada por Frank Sander, professor da Harvard Law School, sugere que o fórum contemporâneo deve dispor de várias “portas” acessíveis conforme a natureza do litígio, a exemplo da mediação, conciliação, arbitragem, negociação e transação (Cavalvanti, 2025, p. 500).

Sobre a temática, é imperioso refletir que a Administração Pública do Estado Democrático de Direito (eficiente, pluralista e participativo) deve possibilitar e fomentar a participação dos administrados, bem como estabelecer mecanismos para viabilizar a harmonização dos conflitos por meio de mecanismos instituídos no seio da própria Administração, evitando-se, assim, controvérsias jurídicas infundáveis e fomentando a aceitabilidade das decisões pelos atingidos. Nesse contexto, é que se observa o crescente desprestígio das decisões administrativas unilaterais e a abertura de novos caminhos pela Administração para a busca de soluções consensuais, por meio de uma Administração Pública dialógica (Martins Filho; Adams, 2008, p. 27-29).

A implementação dessa lógica no Direito Tributário encontra sustentação em diversas iniciativas legislativas e jurisprudenciais. O atual Código de Processo Civil (Lei

nº 13.105/2015), ao prever em seu art. 3º, §2º, que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, estabelece diretriz interpretativa que se estende a todo o ordenamento jurídico, inclusive à seara tributária (Costa, 2024, p. 392). De modo complementar, a Lei nº 13.140/2015 fomenta a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, inclusive para litígios fiscais (arts. 44 e 45).

Ademais, no campo infralegal, merece destaque a Recomendação nº 120/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que orienta os magistrados a não dispensarem, de forma automática, a audiência de conciliação nos processos que versem sobre matéria tributária, salvo nas hipóteses legalmente justificadas⁴. Esses movimentos normativos reforçam a legitimação institucional dos métodos alternativos de resolução de conflitos e viabilizam sua expansão no âmbito da Administração Tributária.

A experiência da mediação tributária no Município de Porto Alegre, institucionalizada pela Lei nº 13.028/2022, é um exemplo concreto de como os métodos consensuais podem ser estruturados com rigor procedimental e eficácia fiscal. A norma municipal prevê mediação mesmo em fases pré-contenciosas, fundamentando-se em princípios como a boa-fé, a imparcialidade, a segurança jurídica e a confidencialidade, e estabelece que o acordo celebrado pode ser utilizado como título executivo extrajudicial (Paulsen, 2025, p. 638-639). No primeiro ano de funcionamento das Câmaras de Mediação, o valor negociado ultrapassou R\$ 230 milhões, evidenciando o potencial arrecadatório da via consensual⁵.

No plano federal, a Lei nº 13.988/2020 representou importante marco ao instituir, de forma sistematizada, a transação tributária como instrumento de gestão de créditos inscritos em dívida ativa da União. Resultado da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, a norma criou diferentes modalidades de transação (por proposta individual, por adesão e no contencioso de relevante e disseminada controvérsia), e vem sendo aplicada com razoável êxito pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (Machado; Bastos, 2024, p. 75-76).

A incorporação desses mecanismos sinaliza uma inflexão do modelo de justiça fiscal brasileiro: o foco desloca-se da autoridade impositiva para a construção de soluções

⁴ Recomendação CNJ nº 120/2021 - Art. 2º Recomendar que a audiência prevista no art. 334 do CPC **não seja dispensada nas demandas que versem sobre direito tributário**, salvo se a Administração Pública indicar expressamente a impossibilidade legal de autocomposição ou apresentar motivação específica para a dispensa do ato, observado o disposto no art. 4º, III, desta Recomendação.

⁵ Projeto de mediação tributária completa um ano em Porto Alegre. Disponível em: < <https://prefeitura.poa.br/smf/noticias/projeto-de-mediacao-tributaria-completa-um-ano-em-porto-alegre> > Acesso em: 26 mai. 2025.

compartilhadas, fundadas no consenso, na proporcionalidade e na análise do custo-benefício. A mudança não é apenas normativa, mas cultural: envolve o reconhecimento da maturidade institucional do contribuinte e a reconstrução da confiança entre o Fisco e a sociedade (Cavalcanti, 2025, p. 504-506).

Portanto, os métodos adequados de resolução de conflitos em matéria tributária não devem ser vistos como mera inovação procedimental, mas como expressão de uma nova racionalidade fiscal: dialógica, eficiente, democrática e orientada à pacificação social e à justiça distributiva. Sua consolidação, no âmbito do Distrito Federal, passa a ser não apenas desejável, mas necessária para dar concretude ao modelo constitucional tributário, em reafirmação do papel do Estado como agente racional de composição e não apenas como ente coercitivo.

1.2. Pressupostos conceituais para compreensão da transação tributária no Brasil

A adequada compreensão da transação tributária no ordenamento brasileiro exige, antes de sua análise sob a ótica do Direito Público, um retorno às suas origens conceituais no Direito Privado, especialmente no ramo civilístico. Este percurso metodológico revela-se necessário porque, embora a transação tributária esteja submetida a um regime jurídico administrativo e voltada à tutela do interesse público, sua estrutura essencial é inspirada no modelo bilateral de composição de litígios, marcado pela lógica das concessões recíprocas.

Desse modo, a incursão inicial sobre o instituto no Direito Civil tem por finalidade evidenciar as bases principiológicas que influenciam sua conformação no âmbito fiscal, a fim de distinguir com precisão os elementos que podem ser transportados ao Direito Tributário daqueles que demandam adaptação normativa.

1.2.1. O instituto da transação no Direito Civil e a correlação com o Direito Tributário

A compreensão da transação tributária demanda, como passo inicial, a análise das raízes conceituais do instituto da transação no âmbito do Direito Civil. Esse percurso teórico permite identificar as matrizes normativas e principiológicas que influenciam a construção do instituto no Direito Público, em especial no campo tributário, mediante a identificação de suas semelhanças e distinções.

No Direito Civil, a transação configura-se como um negócio jurídico bilateral por meio do qual as partes, mediante concessões mútuas, previnem ou encerram litígios. Conforme expressa o artigo 840 do Código Civil, "é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas". Este dispositivo revela a essência do instituto, "resulta de um acordo de vontades, para evitar os riscos de futura demanda ou para extinguir litígios judiciais já instaurados, em que cada parte abre mão de uma parcela de seus direitos, em troca de tranquilidade" (Gonçalves, 2024, p. 556).

Maria Helena Diniz (2025, p. 618) reforça essa perspectiva ao definir a transação como "um negócio jurídico bilateral, pelo qual as partes interessadas, fazendo-se concessões mútuas, previnem ou extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas". Assim, trata-se de uma composição amigável, voltada à cessação das discórdias, muitas vezes motivada pelo *timor litis*, ou seja, o receio de enfrentar um processo longo, incerto e oneroso⁶.

No plano histórico, o instituto já era reconhecido no direito romano como meio convencional de extinção de obrigações, com base em renúncias recíprocas sobre direitos litigiosos, o que evidenciava o caráter essencialmente bilateral da transação (Diniz, 2025, p. 618). Essa natureza foi mantida no Código Civil brasileiro de 2002, que a insere entre os contratos típicos, o que reforça a ideia de que a transação, embora extinga litígios, é antes de tudo um negócio jurídico criador de obrigações novas, derivadas da vontade das partes.

Para Carlos Roberto Gonçalves, trata-se de um contrato *sui generis*, pois, apesar de gerar efeitos obrigacionais, distingue-se pela sua finalidade precípua de pacificação e encerramento de controvérsias. Desse modo, como consequência, a transação "não se confunde com a conciliação, que é momento processual. Quando, nessa fase, é celebrada a transação, passa ela a constituir o seu conteúdo" (Gonçalves, 2024, p. 557).

O Código Civil brasileiro também especifica que a transação produz efeitos apenas entre as partes que a celebraram, em respeito ao princípio da relatividade dos contratos (CC, art. 844⁷), embora com algumas exceções previstas em seus parágrafos, a exemplo das hipóteses de solidariedade passiva e ativa.

⁶ Como bem alerta a professora, na transação as partes preferem resolver a questão sem recorrer ao Judiciário, por ser ele fonte de incidentes desagradáveis e onerosos, dado que a sabedoria popular proclama, "é preferível um mau acordo a uma boa briga judicial" (Diniz, 2025, p. 618).

⁷ CC, Art. 844. A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível.

§ 1º Se for concluída entre o credor e o devedor, desobrigará o fiador.

Ressalte-se, por oportuno, a transação é também um instrumento da autocomposição e da solução pacífica dos conflitos, sendo mais estável e eficaz do que a solução imposta por terceiros. Seu caráter contratual não elimina sua vocação para compor interesses com segurança jurídica, pois substitui decisão judicial ou arbitral e produz efeitos equivalentes à coisa julgada (Lobo, 2024, p. 437-439).

A partir dessas premissas, observa-se que a transação civil, como negócio jurídico bilateral e paritário, possui elementos que desafiam a incorporação direta e irrestrita ao universo do Direito Público. No campo tributário, o Estado figura como parte da relação jurídica, mas revestido da autoridade própria do ente investido de poder fiscal. Portanto, a adaptação da transação ao Direito Tributário exige mediações normativas e conceituais, sobretudo para compatibilizá-la com os princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse estatal (Lima, 2023, p. 400).

Diante dessas características, Phelippe de Oliveira observa que a transação tributária deve ser compreendida como um instituto autônomo, dotado de natureza híbrida, pois embora fundado na ideia civilista de concessões recíprocas, é submetido a uma moldura normativa própria, marcada pelo regime jurídico administrativo e pela regulação legal estrita (Oliveira, 2020, p. 14-17).

Com efeito, a Lei nº 13.988/2020 inaugura um novo marco na compreensão da transação em matéria tributária, deslocando o instituto do campo estritamente contratual-civil para uma dimensão de política pública voltada à resolução consensual de litígios fiscais. Como destaca Andresa Sena (2021, p. 202), o instituto da transação tributária possui afinidades estruturais com o modelo civilista, mas deve ser compreendido em chave própria, orientada por princípios e finalidades públicas.

Até por isso, diferentemente da transação privada, o objeto da transação tributária é sempre o crédito público, cuja disponibilidade não decorre da vontade livre do agente estatal, mas da autorização legal expressa. Assim, as concessões, ainda que bilaterais, estão condicionadas ao princípio da legalidade estrita e à finalidade pública, especialmente, a eficácia na arrecadação e a redução do contencioso (Câmara, 2021, p. 53-55).

§ 2º Se entre um dos credores solidários e o devedor, extingue a obrigação deste para com os outros credores.

§ 3º Se entre um dos devedores solidários e seu credor, extingue a dívida em relação aos co-devedores.

Nota-se, portanto, que essa correlação entre os modelos civil e tributário não é meramente formal. A lógica da consensualidade, das concessões recíprocas e da pacificação de conflitos permanece como essência comum. Todavia, no campo tributário, a aplicação do instituto está submetida às balizas normativas rígidas, que delimitam o espaço de disponibilidade do crédito tributário e impõem limites à atuação do agente público, o qual não pode transigir livremente, como no setor privado.

Assim, a transação tributária, embora inspirada no instituto civil, revela-se como um mecanismo jurídico híbrido, que preserva traços da bilateralidade negocial, mas os adapta às exigências do regime jurídico-administrativo. Essa ambivalência permite afirmar que, se por um lado a transação civil informa os contornos essenciais do instituto, por outro, o Direito Tributário lhe imprime uma roupagem própria, compatível com as particularidades do interesse público fiscal.

1.2.2. Natureza jurídica do instituto da transação em matéria tributária

A investigação sobre a natureza jurídica da transação tributária é indispensável à delimitação do seu regime jurídico e da sua aplicabilidade prática. Trata-se de compreender se a transação em matéria fiscal, ao transitar do campo do Direito Privado para o Direito Público, preserva sua feição original de negócio jurídico bilateral ou se adquire contornos próprios, compatíveis com os princípios e limitações que regem a atuação administrativa.

De forma diversa do que ocorre no âmbito do Direito Civil, no qual resta pacificado o entendimento de que a transação possui natureza contratual, na seara do Direito Tributário, a natureza jurídica da transação tributária é controversa.

Com efeito, o artigo 171 do Código Tributário Nacional (CTN) prevê expressamente a possibilidade de celebração de transação no âmbito tributário, desde que autorizada por lei e observadas as condições nela estabelecidas. Por sua vez, o artigo 156, III, do CTN, elenca a transação como causa extintiva do crédito tributário. Essa previsão legal consolidou o reconhecimento da transação como instituto típico do Direito Tributário, cuja eficácia transcende a esfera contratual civil.

Sobre o tema da natureza jurídica, é cedido que transigir é abrir mão de direitos para resolver litígio, preventiva ou litigiosamente (antes do litígio, para evitá-lo, ou durante este para obviá-lo), prevalecendo, no Direito Privado, o império da vontade das partes capazes, que podem livremente dispor de seus direitos. Em Direito Tributário, por

outro lado, o sujeito ativo não pode dispor do crédito tributário, que é público e indisponível, pois somente a lei pode dele dispor.

Desse modo, do ponto de vista tributário, transacionar não é apenas pagar, mas operar para possibilitar o pagamento. Portanto, a conduta de transacionar reveste-se de uma característica procedimental preparatória ao pagamento. Por meio de uma transação, é possível que o pagamento ocorra em moeda consorciado ao pagamento por compensação, à aplicação de remissões e anistias, ou mesmo à dação em pagamento, caso haja autorização legal para tanto. De todo modo, o certo é que a transação exige concessões recíprocas, como, *ex vi* e renúncia a honorários. Se apenas uma parte cede, não há transação, senão que ato unilateral capaz de comover ou demover a outra parte. (Calmon, 2022, p. 587)

Sobre o tema, Guilherme Comper afirma que a transação tributária não deve ser compreendida como contrato administrativo em sentido estrito, mas como um instrumento de autocomposição com natureza jurídica peculiar, resultante da interação entre o princípio da consensualidade e os limites impostos pelo princípio da legalidade. Essa estrutura confere à transação um caráter híbrido: embora haja acordo de vontades, as possibilidades de concessão por parte do Estado estão estritamente delimitadas em lei e, ao final, o ajuste firmado assume a característica de um “ato administrativo participativo, com maior controle estatal sobre as concessões” (Comper, 2024, p. 111).

Segundo Beatriz Biaggi Ferraz (2018, p. 15), a transação tributária não é um contrato administrativo clássico, porque a Fazenda Pública não detém liberdade plena na negociação. Para a autora, o instituto teria “natureza tríplice: se reveste parcialmente das características de um ato administrativo e parcialmente das características de um contrato fiscal, sendo que, invariavelmente, culmina na extinção do crédito tributário”.

Para João Aurino de Melo Filho (2018, p. 608), a transação é ato bilateral que decorre da vontade das partes e modifica relações jurídicas, podendo ser considerado um contrato. Trata-se de contrato regido por normas específicas de Direito Público, fato que agrega ao acordo limites e características peculiares, mas não retira sua natureza contratual.

Por seu turno, Lázaro Reis Pinheiro Silva (2022, RB-3.1-3.4) acrescenta que a transação tributária não é causa direta de extinção da obrigação tributária, mas, sim, um meio para viabilizá-la, desde que cumpridas as condições estabelecidas. Essa visão reforça a tese de que a transação é um instrumento procedimental de aproximação entre parte com interesses contrapostos, de modo a “caracterizá-la como um mecanismo

meramente preparatório da extinção da obrigação tributária, que, em última análise, decorrerá do pagamento, após adimplidas as obrigações reciprocamente entabuladas entre as partes transigentes”.

Nessa ordem de ideias, nos parece prevalecer o posicionamento segundo o qual a transação tributária, no ordenamento jurídico brasileiro, não possui natureza contratual *stricto sensu*, mas de mero ato administrativo. De todo modo, mesmo para os defensores da natureza não contratual da transação tributária, forçoso reconhecer que não se trata de um simples ato unilateral, mas de ato unilateral em que se admite uma certa participação do contribuinte.

Assim, pode-se afirmar que a transação tributária é reflexo do “contratualismo fiscal” *lato sensu*, isto é, trata-se de um instrumento que permite a negociação entre a Administração fiscal e os contribuintes em matéria tributária, que objetiva redefinir as relações entre Fisco e contribuinte para possibilitar a conformidade fiscal deste (Oliveira, 2013, p. 95).

Com efeito, a natureza jurídica da transação tributária, ao que nos parece, deve ser analisada sob a óptica da função administrativa. Não se trata de simples convergência de vontades, mas de uma atuação vinculada e finalística do Estado. A transação se insere, portanto, no campo dos chamados atos administrativos compostos ou complexos, em que a vontade da Administração não é autônoma, mas condicionada por diretrizes legais e institucionais.

Dessa forma, a transação tributária revela-se um instituto jurídico autônomo e multifacetado, cuja natureza jurídica é *sui generis* e marcada pela interação entre consensualidade, legalidade e finalidade pública. Trata-se, assim, de um instrumento de consenso regulado, reflexo do novo paradigma cooperativo nas relações tributárias contemporâneas.

1.2.3. A influência do Direito americano na regulamentação da transação brasileira

A transação tributária figura na redação originária Código Tributário Nacional, mas perdurou por mais de cinco décadas sem produzir efeitos imediatos sobre litígios tributários envolvendo a União. Isso porque sua aplicabilidade estava condicionada à atuação do Poder Legislativo para disciplinar os requisitos e as condições sob as quais

poderiam o contribuinte e a Fazenda Pública celebrar transações envolvendo crédito tributário. Finda e espera, a transação tornou-se viável na esfera federal com a edição da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2000, fruto da conversão da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, como legítimo meio alternativo de pacificação dos conflitos em matéria tributária (HUEB, 2023, p 191).

Com efeito, na exposição de motivos da Medida Provisória nº 899/2019 (Brasil, 2019, grifos nosso), que o nosso modelo de transação tributária encontra inspiração no direito norte-americano, visando, dentre outros objetivos, reduzir o estoque dos créditos da dívida ativa da União, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Vejamos:

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

Fixado o modelo que inspira a transação em matéria tributária no Brasil, deve-se registrar que, no direito norte-americano, a transação é chamada de *settlement os tax dispute*, sendo então identificadas três modalidades de acordos celebrados entre a Fazenda Pública e os contribuintes, quais sejam, (i) os acordos de encerramento⁸ (*closing*

⁸ Tarsila Fernandes opta pela nomenclatura “acordo conclusivo” (Tarsila, 2014, p. 62), ao passo que Phellipe Oliveira utiliza o termo “acordo terminativo” (Oliveira, 2013, p. 62) e Ricardo Cruz emprega a expressão “oferta de transação” (Cruz, 2004, p. 120-121). De forma similar ao adotado no presente trabalho, Cleucio Nunes e Thiago da Silva optam pelo termo “acordo de encerramento” (Nunes; Silva, 2020, p. 389).

agreements); (ii) as ofertas de compromisso (*offers in compromise*) e (iii) as propostas qualificadas (*qualified offer*)⁹.

Os acordos de encerramento (*closing agreements*), previstos no § 7.121 do IRC¹⁰, são os que a autoridade fiscal detém competência para realizar acordo escrito com o contribuinte em relação ao tributo federal. Por outro, nas ofertas de compromisso (*offers in compromise*), previsto no § 7.122 do IRC, são exigidas maiores formalidades, uma vez esta metodologia negocial envolve dispensa de pagamento de tributo, podendo, inclusive, repercutir na seara penal. Por fim, a proposta qualificada (*qualified offer*), cuja previsão é encontrada no § 7.430 do IRC, representa um instrumento facilitador da transação, haja vista que, caso o contribuinte cumpra determinados requisitos, o Fisco não poderá rejeitar sua proposta de transação (Fernandes, 2014, p. 62-63).

Os acordos de encerramento (*closing agreements*) colocam fim à controvérsia existente antes mesmo desta ser levada aos tribunais, encerrando de forma final e definitiva as controvérsias existentes. E mais, o seu conteúdo pode abranger qualquer tributo federal, em qualquer período tributável (Oliveira, 2013, p.62). Esses acordos, portanto, são imutáveis e só podem ser alterados ou anulados caso tenham sido firmados mediante fraude ou má-fé ou deturpação de um fato relevante (Fernandes, 2014, p. 63).

Originalmente, a competência para celebração dos acordos de encerramento (*closing agreements*) é do Secretário do Tesouro¹¹. Contudo, essa prerrogativa foi

⁹ O instituto da “Qualified Offer” refere-se a uma proposta formal feita pelo contribuinte ao governo federal (ao Internal Revenue Service – IRS) nos termos do Internal Revenue Code (IRC) § 7430(g) com o objetivo de resolver controvérsia tributária — e que, se obedecidos os requisitos legais, pode dar ao contribuinte que vencer a ação o direito à condenação em honorários e custos do governo (tradução livre). Disponível em: < https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/301.7430-7?utm_source=chatgpt.com >. Acesso em: **20 nov. 2025**.

¹⁰ Disponível em: < <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7121> > Acesso em: 04 jun. 2025.

¹¹ 26 U.S. Code § 7121 - Closing agreements

(a) Authorization

The Secretary is authorized to enter into an agreement in writing with any person relating to the liability of such person (or of the person or estate for whom he acts) in respect of any internal revenue tax for any taxable period. Disponível em: < <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7121> >. Acesso em: 04 jun. 2025.

delegada ao Comissário do IRS¹², que, por seu turno, delegou aos chefes das repartições fiscais locais a que o contribuinte se encontra vinculado¹³.

Conforme previsto na seção 301.7121-1 da Regulamentação do Tesouro (*Treasury Regulation*)¹⁴, os acordos de encerramento podem ser formalizados em qualquer caso em que pareça haver vantagem em encerrar o caso de forma permanente e conclusiva, ou se o contribuinte apresentar razões válidas e suficientes para desejar um acordo de encerramento e o Comissário determinar que os Estados Unidos não sofrerão nenhuma desvantagem com a consumação de tal acordo.

Saliente-se, por oportuno, que o Manual da Receita Federal americana, em sua parte 8 (capítulo 13)¹⁵, ao tratar do processamento de acordos de encerramento, estabelece que este mecanismo deve ser empregado quando é vantajoso ter uma questão tributária resolvida de forma permanente e conclusiva (item 8.13.1.1.1), sendo que, se um acordo “contiver uma ambiguidade, a ambiguidade será resolvida contra o redator do acordo” (item 8.13.1.2.1).

De forma exemplificativa, o *Internal Revenue Manual*, em seu item 8.13.1.2.2., apresenta algumas razões aceitáveis para a celebração de um acordo de encerramento de responsabilidade tributária:

- a. O contribuinte deseja estabelecer definitivamente sua obrigação tributária para que uma transação possa ser facilitada, como a venda de suas ações.

¹² **Treasury Order: 150-10**

By order of the secretary of the treasury

Date: April 22, 1982

Administrative edit: February 1, 2021

Subject: Delegation--Responsibility for Internal Revenue Laws

By virtue of the authority vested in the Secretary of the Treasury, including the authority in the Internal Revenue Code and 31 U.S.C. § 321, it is hereby ordered:

1. The Commissioner of Internal Revenue shall be responsible for the administration and enforcement of the Internal Revenue laws.
2. Commissioner Order No. 30-5 and General Counsel Order No. 4 state the powers delegated to the Chief Counsel for the Internal Revenue Service.
3. All outstanding orders and delegations of authority relating to the above are modified accordingly.
4. This Order supersedes Treasury Department Order No. 150-37 dated March 17, 1955.

Disponível em: < <https://home.treasury.gov/about/general-information/orders-and-directives/treasury-order-150-10> >. **Acesso em:** 04 jun. 2025.

¹³ **Manual da Receita Federal (*Internal Revenue Manual*) – Item 8.13.1.2.4** – O IRC 7121 autoriza o Secretário do Tesouro a celebrar acordos de encerramento. A Ordem do Tesouro nº 150-07, de 18 de novembro de 1953, transferiu todas as funções do Secretário em relação aos acordos de encerramento para o Comissário da Receita Federal (Tradução livre). Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part8/irm_08-013-001 > Acesso em: 04 jun. 2025.

¹⁴ Disponível em: < <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/301.7121-1> > Acesso em: 04 jun. 2025.

¹⁵ Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part8/irm_08-013-001 >. Acesso em: 04 jun. 2025.

- b. O fiduciário de um patrimônio deseja um acordo de encerramento para que ele ou ela possa ser dispensado pelo tribunal.
- c. O fiduciário de um fundo ou de uma administração judicial deseja uma determinação final antes que uma distribuição seja feita.
- d. Uma empresa em processo de liquidação ou dissolução deseja um acordo de encerramento para encerrar seus negócios.
- e. Um contribuinte deseja atender às exigências dos credores por evidências autênticas do status de sua obrigação tributária.
- f. Quando as avaliações propostas são contestadas com base na teoria de que os anos estão prescritos e o contribuinte deseja concordar com parte ou todas as avaliações.
- g. O contribuinte deseja ter certeza de que uma controvérsia entre ele e o Serviço seja resolvida com caráter definitivo. Como alternativa, o contribuinte pode estar convencido de que a reabertura do seu caso é improvável se a prática do Serviço de não reabrir casos for explicada [...]. O uso de formulários de acordo especial em casos de Apelação também pode ser satisfatório para o contribuinte.
- h. Para determinar o imposto sobre sociedades holding pessoais a fim de permitir dividendos por deficiência conforme o IRC 547.
- i. Para refletir uma determinação de autoridade competente¹⁶.

Merece destaque, ainda, a previsão contida no item 8.13.1.4.6¹⁷, que afirma que, o acordo não deve depender de disposições executórias, ou seja, de que o contribuinte concorde em fazer algo. Para evitar as dificuldades que podem ocorrer caso o contribuinte não cumpra o prometido, o acordo deve estipular o tratamento tributário a ser dado à transação ou ao valor. Assim, o Manual sugere que não inclua a declaração de que "o contribuinte deverá declarar", mas sim declarações como "tal valor será incluído na renda tributável do contribuinte no ano do recebimento".

Nada obstante a profundidade de informações constantes no *Internal Revenue Manual* sobre os acordos de encerramento passaremos para as considerações referente as ofertas de compromisso (*offers in compromise*), que, como visto, é a metodologia que inspira a transação em matéria tributária no Brasil.

Nos termos do item 5.8.11.1.1, do *Internal Revenue Manual*¹⁸, uma oferta de compromisso é um acordo entre um contribuinte e a Receita Federal (IRS) que liquida as obrigações tributárias do contribuinte por um valor inferior ao valor total devido. Portanto, trata-se de um procedimento no qual o Fisco norte-americano perdoa uma

¹⁶ Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part8/irm_08-013-001?utm >. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁷ Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part8/irm_08-013-001#idm140432136619984 >. Acesso em 20 mai. 2025.

¹⁸ **IRM, 5.8.11.1.1** – “An offer in compromise (referred to as an offer or OIC) is an agreement between a taxpayer and the Internal Revenue Service that settles a taxpayer’s tax liabilities for less than the full amount owed”. Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part5/irm_05-008-011 >. Acesso em: 04 jun. 2025.

parcela do débito tributário devido pelo contribuinte que se encontra em dificuldade para adimplir a integralidade da dívida, ainda que de forma parcelada. Nesse caso, o contribuinte interessado deve preencher determinados requisitos e observar o rito normativo estabelecido, sendo que, nestas hipóteses, o IRS possui discricionariedade para aceitar ou negar a oferta (Fernandes, 2014, p. 34).

O Código da Receita Federal (*Internal Revenue Code - IRC*), no § 7.122, prevê as ofertas de compromisso e autoriza o Secretário da Receita Federal a comprometer qualquer caso civil ou criminal decorrente das leis de receita interna antes de encaminhamento ao Departamento de Justiça para acusação ou defesa. Por outro lado, após o encaminhamento a competência para oferecimento das *offers in compromise*, passa a ser do Procurador Geral ou seu delegado.

Em análise as normas do IRS, Tarsila Fernandes esclarece que são quatro os objetivos das ofertas de compromisso. Primeiro, possibilitar o recolhimento efetivo do que pode razoavelmente ser adimplido. Segundo, alcançar uma solução que melhor atenda aos interesses tanto do governo quanto do contribuinte. Terceiro, fornecer ao contribuinte um novo começo para que possibilite o cumprimento voluntário das obrigações no futuro. Quarto, arrecadação segura de receitas de não seriam recebidas por meio de outros meios (Fernandes, 2014, p. 68).

Por sua vez, Phelippe Oliveira (2013, 63-64) esclarece que são três os fundamentos que justificam a aceitação de uma oferta de compromisso pelo Fisco. Primeiro, caso haja dúvida acerca da capacidade de pagamento do contribuinte (*doubt as to collectibility*), quando o contribuinte não tenha condições financeiras de quitar a totalidade do montante devido ao Fisco. Segundo, caso exista dúvida quanto à responsabilidade do sujeito passivo (*doubt as to liability*): controvérsia a respeito da existência ou o valor do tributo devido. Terceiro, na hipótese de dúvida sobre a efetividade da Administração Tributária (*effective tax administration*), notadamente, quando a política pública ou a equidade indicarem conveniente.

Na prática, a primeira situação é a mais recorrente (Fernandes, 2014, p.69), tendo em vista que acontece quando o contribuinte não possui capacidade financeira para efetuar o pagamento integral da dívida tributária. Na oportunidade de apresentação da proposta de compromisso, o contribuinte deve apresentar ao órgão fazendário informações detalhadas sobre sua condição financeira. Em análise aos termos propostos, o Fisco verificará, dentre outros, o patrimônio líquido do contribuinte e, também, sua perspectiva de renda futura. Assim, será possível constatar o potencial de pagamento do

contribuinte, para aceitar a proposta, rejeitá-la ou, a depender do contexto, apresentar um contraproposta (Oliveira, 2013, p. 64).

A segunda hipótese, como visto, ocorre quando há uma controvérsia entre o Fisco e contribuinte a respeito da existência ou não do tributo devido. Trata-se de uma situação de menor ocorrência, na qual o debate principal do compromisso repousa sobre a discordância quanto a extensão da responsabilidade fiscal do contribuinte. Nessa hipótese, o contribuinte deve demonstrar que sofrerá grande dificuldade se tiver que realizar o pagamento do montante debatido para que, posteriormente, seja ressarcido do valor, caso sagre-se vitorioso. Ademais, ainda que haja resistência do contribuinte, o acordo não será viável quando exista julgamento definitivo em que se estabelece sua responsabilidade tributária (Fernandes, 2014, 70).

A terceira possibilidade de oferta de acordo ocorre quando há dúvida sobre a efetividade da Administração Tributária. Neste caso, em uma primeira análise, o contribuinte não enfrenta dificuldades concretas para o pagamento integral do tributo, sem prejudicar o mínimo existencial. Porém, caso a exação seja realmente exigida pelo Fisco, essa circunstância poderá colocar o contribuinte em dificuldades econômicas, comprometendo o seu mínimo vital (Fernandes, 2014, 70).

Admite-se, ainda, a realização de oferta de acordo com base na terceira hipótese, quando a questão posta envolver políticas públicas ou equacionamentos relacionados à equidade. Contudo, conforme alerta Tarsila Fernandes, essa última opção é uma alternativa subsidiária, que só ocorrerá se inviável a realização do compromisso com base na dúvida quanto ao recebimento ou quanto à responsabilidade, nem tampouco em razão do pagamento integral poder colocar o contribuinte em dificuldades econômicas (Fernandes, 2014, p. 71).

Em relação a importância dos institutos relacionados à transação em matéria tributária, merece menção que, no Estados Unidos, a literatura especializada argumenta que o nível de conformidade com as leis tributárias pode crescer com a promoção da denominada “moral tributária” (*Tax Morale*), ou seja, os cidadãos passarem a pagar tributos motivados não apenas pelo medo da sanção estatal, mas também por admiração à virtude cívica (Silva Neto, 2021, RB-5.7).

Segundo esse raciocínio, no geral, há um incremento do respeito da população em relação às autoridades tributárias quando estas são capazes de proteger o contribuinte honesto do aproveitador. Portanto, punir de forma exemplar as violações graves, faz com

que haja um aumento na percepção pública de que o pagamento de tributos é uma responsabilidade coletiva.

Assim, deve-se reconhecer que o modelo americano do *offers in compromise*, que inspira a transação tributária no Brasil, possui como grande virtude a reintegração do contribuinte à plena legalidade. Nos Estados Unidos, inclusive, em relatório publicado pelo *National Taxpayer Advocate* (NTA), em 2017¹⁹, foram apresentados dados que demonstram que “a maioria dos contribuintes com transações aceitas permanecem em conformidade com a legislação” (Silva Neto, 2021, RB-5.8), efeito este que, transportando para realidade brasileira, não se verifica após o encerramento dos reiterados programas de parcelamento extraordinários, denominados REFIS (Campos, 2020, p. 197).

Diante desse panorama, é possível afirmar que a adoção do modelo de transação tributária inspirado no sistema estadunidense representa, no Brasil, uma inflexão relevante na forma de condução dos litígios fiscais, com nítido deslocamento de uma cultura de enfrentamento para uma cultura de cooperação regulada e pautada por critérios objetivos de legalidade, capacidade contributiva e efetividade arrecadatória.

A influência do *offer in compromise* não se resume à estrutura normativa da Lei nº 13.988/2020, mas se revela, sobretudo, na racionalidade que pressupõe a sua aplicação: promover justiça fiscal com base em uma análise casuística, pragmática e compromissada com a sustentabilidade do sistema tributário. Ao privilegiar soluções consensuais, diferenciadas por perfil do devedor e pela recuperabilidade do crédito, a transação aproxima-se de uma visão moderna da Administração Tributária, voltada à indução do cumprimento voluntário e ao resgate da confiança entre Fisco e contribuinte.

1.2.4. A transação tributária e suas distinções e similitudes com os parcelamentos especiais e os planos de amortização convencionados em negócios jurídicos processuais

A distinção entre a transação tributária, os parcelamentos especiais e os planos de amortização celebrados em negócios jurídicos processuais é relevante tanto do ponto de vista conceitual quanto prático. Esses institutos, ainda que compartilhem a função de promover a regularização de passivos fiscais, distinguem-se por suas origens normativas,

¹⁹ Disponível em:

<https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/wpcontent/uploads/2020/07/ARC18_Volume1.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2025.

natureza jurídica, os procedimentos de formalização e as consequências para a relação jurídica tributária.

Conforme consignado anteriormente, a transação tributária, prevista expressamente nos artigos 156, III, e 171 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), consiste em um negócio jurídico bilateral por meio do qual se formalizam concessões recíprocas entre o fisco e o contribuinte, com vistas à extinção do crédito tributário ou à resolução de litígios tributários. Seu caráter autocompositivo está condicionado às balizas normativas estritas, com requisitos definidos por lei autorizadora específica.

Sobre a necessidade de concessões recíprocas entre o sujeito ativo e passivo da relação tributária, merece destaque a reflexão de que “um dos elementos essenciais da transação é a existência de uma relação jurídica duvidosa, a *res dubia*, ou melhor, a incerteza nas pretensões das partes”, haja vista a necessidade de “reciprocidade no conceder” (Moraes, 1994, p. 456-45). Portanto, a transação exige a existência de uma relação jurídica com um mínimo de dúvida, ainda que seja o mero receio do resultado de um processo e a existência de concessões mútuas.

Ressalte-se, por oportuno, que, na transação envolvendo créditos de natureza tributária, a Fazenda Pública pode abrir mão apenas das multas, de mora e de ofício, juros de mora, encargo de sucumbência e demais encargos de natureza pecuniária, observados os limites legais. Contudo, é relevante registrar que, no plano legal federal, em regra, nenhuma multa de natureza penal (não apenas as previstas no Código Penal) pode ser objeto de concessões recíprocas para encerrar o litígio (Fernandes, 2023, p. 7 e 11)²⁰.

²⁰ Em sintonia com a Lei Federal nº 13.988/2020, a Lei Distrital nº 7.684/2025 prevê:

Art. 7º É vedada a transação que:

I - envolva débitos não inscritos em dívida ativa;

II - tenha por objeto a redução de multa punitiva e seus encargos, exceto aqueles que ainda estejam em discussão judicial sem o trânsito em julgado;

III - conceda desconto nas multas, nos juros e nos demais acréscimos legais para o devedor contumaz do pagamento do ICMS;

IV - envolva débito integralmente garantido por depósito em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária, quando a ação antiexacional, a execução fiscal ou os embargos à execução tenham transitado em julgado favoravelmente à fazenda distrital;

V - envolva o adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Distrito Federal - FECP previsto na Lei nº 4.220, de 9 de outubro de 2008;

VI - importe em crédito para o devedor dos débitos transacionados.

§ 1º É vedada a acumulação das reduções decorrentes das modalidades de transação a que se refere o art. 2º com quaisquer outras asseguradas na legislação, no que se refere aos créditos abrangidos pela proposta de transação.

§ 2º Não se aplica o disposto no inciso III do caput ao devedor em processo de recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência.

§ 3º É facultado ao devedor, em qualquer caso, solicitar o imediato encaminhamento de débitos vencidos no âmbito dos órgãos de origem para inscrição em dívida ativa, objetivando a consolidação na transação, nas mesmas condições pactuadas para os débitos inscritos.

Em análise ao arcabouço normativo federal, Mônica Lima, Rita Nolasco e Tarsila Fernandes chamam a atenção para o forte caráter arrecadatário presente na transação na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União e do FGTS, “uma vez que o foco se encontra na concessão de descontos em créditos já definitivamente constituídos, líquidos e certos”, aplicáveis apenas aos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação (Lima; Nolasco; Fernandes, 222, p. 441).

Por esse racional, na transação da dívida ativa, não terá direito à redução dos valores devidos o devedor que, em tese, possui condições de honrar com o pagamento do tributo. Objetiva-se com isso evitar o que acontecia na prática anterior de edição de parcelamentos extraordinários com consideráveis descontos concedidos de forma indiscriminada.

Diferentemente da transação, os parcelamentos especiais, como os diversos programas instituídos por leis federais (*ex vi*, REFIS, PAES, PAEX e PERT), consistem em modalidades de dilação de prazo para pagamento do crédito tributário, geralmente, com benefícios financeiros como redução de multas e juros. Sua natureza jurídica é de ato unilateral da Administração, com caráter de adesão pelo contribuinte, e não exige concessões mútuas.

Por oportuno, consigne que o parcelamento é uma causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, prevista no art. 151, VI e regulamentada no art. 155-A, ambos do CTN²¹. Estes dispositivos foram introduzidos pela LC nº 104/2001 (Brasil, 2001), sendo que, até então, não havia previsão expressa do parcelamento no CTN. Entretanto, conforme pontua Phellipe Oliveira (2013, p. 101), a ausência de previsão não

O estudo do dispositivo acima será aprofundado no Capítulo 2 da presente exposição.

²¹ CTN, Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

(...)

VI – o parcelamento. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 3º Lei específica disporá sobre as condições de parcelamento dos créditos tributários do devedor em recuperação judicial. [\(Incluído pela Lcp nº 118, de 2005\)](#)

§ 4º A inexistência da lei específica a que se refere o § 3º deste artigo importa na aplicação das leis gerais de parcelamento do ente da Federação ao devedor em recuperação judicial, não podendo, neste caso, ser o prazo de parcelamento inferior ao concedido pela lei federal específica. [\(Incluído pela Lcp nº 118, de 2005\)](#). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 20 mai. 2025.

impedia sua utilização pelos diversos entes políticos, haja vista que o parcelamento era considerado como espécie de moratória, adimplida por meio de pagamentos parcelados, aplicando-se o art. 151, I do CTN. Com esteio nesse racional, a legislação dispõe aplicar-se ao parcelamento, subsidiariamente, as disposições relativas à moratória.

Portanto, de forma diversa do que ocorre na transação em matéria tributária, o parcelamento é causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, mas não extingue imediatamente a obrigação, a qual se dissolve apenas com o pagamento integral das parcelas acordadas.

Além disso, de forma diversa do previsto na transação, o parcelamento, como regra, não altera os valores relativos as multas e juros, salvo previsão legal expressa em sentido contrário (art. 155-A, §1º, do CTN). Essa previsão visa resguardar justamente o princípio da isonomia, para que o sujeito passivo que opte pelo parcelamento de seus débitos não receba tratamento mais benéfico do que aquele que cumpriu com suas obrigações no prazo regulamentar. Merece ainda referência o fato de que, no parcelamento, não há discricionariedade da autoridade administrativa na análise do débito e do próprio sujeito passivo envolvidos no parcelamento, haja vista que preenchidos os requisitos legais, o deferimento do pedido é obrigatório (Jabur Neto, 2022, RB-10.2).

No que diz respeito à distinção dos institutos da transação e do parcelamento em matéria tributária, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que o parcelamento não se confunde com a transação e, portanto, não extingue o crédito e nem a execução fiscal respectiva. Nesse sentido:

[...] a figura do parcelamento não se confunde com a transação extintiva do crédito. A autocomposição bilateral ou transação é forma de extinção do crédito tributário, consoante determina o art. 156, III do CTN, implicando no término do direito da Fazenda Pública de cobrar a obrigação tributária. Considerando que a transação é a forma pela qual as partes previnem ou terminam litígios mediante concessões mútuas, enquanto o parcelamento é a mera dilação de prazo para o devedor honrar sua dívida, não há que falar em naturezas semelhantes. Ao revés, no parcelamento, a dívida ativa não se desnatura pelo fato de ser objeto de acordo de parcelamento, posto que não honrado o compromisso, retoma ela os seus privilégios, incidindo a multa e demais encargos na cobrança via execução fiscal. É novel regra assente no Código Tributário Nacional que o parcelamento do débito é meramente suspensivo (Brasil, 2003, grifos nosso).

Com efeito, merece referência o alerta registrado por Tarsila Fernandes, ao analisar a Lei nº 13.988/2020, no sentido de que esta regulamenta e veda a realização de transação com devedores considerados contumazes, a serem definidos em lei específica,

circunstância esta que, em regra, não figura como impeditivo para adesão aos programas de parcelamento. A legislação busca o acordo com aqueles devedores circunstanciais, que estão momentaneamente em dificuldades financeiras, mas não com aqueles que fazem do não pagamento de tributos um modelo de negócio. Busca-se, assim, romper com o círculo vicioso dos programas de “parcelamento” extraordinário, que beneficiavam igualmente os bons e os maus devedores (Fernandes, 2023, p. 145).

Portanto, a oferta reiterada dos chamados parcelamentos especiais, que na realidade não são meros parcelamentos, pode contribuir para que os contribuintes ingressem em juízo com demandas juridicamente frágeis, movidos por uma grande expectativa de que, após longo período de tramitação, serão agraciados por um perdão parcial de dívida, caso restem sucumbentes. Conforme alertam Clairton Gama e Victória Nadal, foi justamente isto que ocorreu no julgamento de constitucionalidade da contribuição social cunhada de “Funrural”²², que culminou no oferecimento, aos contribuintes, do Programa de Regularização Tributária Rural, por meio da Lei n. 13.606/2018 (Gama; Nadal, 2023, p. 229). Traz-se igualmente a questão da ofensa à isonomia tributária mediante a concessão de parcelamentos extraordinários, pois os parcelamentos estabelecem tratamento diferenciado aos que já efetuaram tempestivamente o pagamento dos tributos e os que serão agraciados com a oferta: os bons pagadores não irão usufruir dos descontos concedidos, embora a atitude destes é que devesse ser premiada.

De forma objetiva, nota-se que a principal diferença entre a transação tributária e os parcelamentos especiais está na origem e na forma de constituição da obrigação: enquanto o parcelamento é instituído por iniciativa do Estado, sem margem negocial para o contribuinte, a transação decorre da construção bilateral de um acordo.

Por oportuno, cumpre reforçar que instituto da transação tributária não se confunde com os tradicionais REFIS, pois este configura-se como um parcelamento padronizado e episódico, enquanto a transação tributária é um instrumento negocial permanente, com caráter de consensualidade, flexibilidade e solução de litígios. O primeiro olha para a arrecadação imediata; o segundo para a sustentabilidade do crédito e pacificação das relações fisco-contribuinte.

²² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 718.874/RS. Recorrente: União Federal. Recorrido: Jose Carlos Staniszewski. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 30.03.2017. DJe de 03.10.2017.

O REFIS é um programa especial de parcelamento, instituído por lei, geralmente, de forma temporária e com regras pré-determinadas pelo legislador. O contribuinte apenas adere às condições estabelecidas, sem espaço para negociação individual. Por sua vez, a transação tributária é um negócio jurídico bilateral (ou plurilateral), que exige concessões recíprocas entre Fisco e contribuinte, permitindo maior personalização do ajuste.

Além disso, o REFIS possui uma estrutura rígida, com condições iguais para todos os contribuintes, como descontos fixos de juros/multas e prazos preestabelecidos. Já a transação é flexível e casuística, pois possibilita adequar condições ao perfil do devedor, à recuperabilidade do crédito e ao interesse público, sendo possível incluir descontos diferenciados, prazos variados, utilização de garantias, bens e até obrigações de fazer.

No que diz respeito à finalidade, o REFIS era tradicionalmente utilizado como mecanismo de incremento de arrecadação em curto prazo e de estímulo à regularização em massa, enquanto a transação, por sua vez, é focada em resolução de conflitos e recuperação sustentável de créditos, promovendo segurança jurídica e redução de litígios, visto que não busca apenas arrecadar, mas viabilizar soluções que evitem discussões intermináveis ou créditos incobráveis.

Outro ponto marcante é que o REFIS é normalmente episódico, instituído por prazo determinado, muitas vezes atrelado a conjunturas econômicas ou pressões políticas. Já a transação é uma estrutura permanente de política pública, aplicável de forma contínua, sem depender de leis eventuais.

Além disso, no REFIS o contribuinte ocupa um papel passivo, isto é, ou adere às regras gerais ou não fará jus ao benefício. Por outro lado, na transação, o contribuinte passa a ocupar um papel ativo, pois participa da negociação, podendo propor alternativas, apresentar garantias, discutir prazos e condições específicas.

Por fim, do ponto de vista sistêmico, o REFIS cria a cultura de expectativa de novos parcelamentos, incentivando a inadimplência estratégica, no aguardo do próximo REFIS. Já a transação busca romper esse ciclo, oferecendo soluções jurídicas contínuas e equilibradas, com critérios de interesse público, evitando tratamento meramente indulgente.

Por sua vez, os negócios jurídicos processuais tributários surgem como instrumentos de gestão do processo judicial tributário. Nos termos do artigo 190 do Código de Processo Civil, quando o processo envolver direito que admitam

autocomposição, “é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”²³.

O artigo mencionado encontra respaldo no princípio da cooperação (art. 6º, do CPC²⁴), devendo nortear a conduta de todas as partes envolvidas em determinada relação, no intuito de viabilizar, mediante esforço comum, resolver o litígio de forma adequada.

Saliente-se que o Código de Processo Civil autoriza e fomenta o negócio processual sob a forma de “cláusula geral, sem, portanto, especificar expressamente os limites dentro dos quais a convecção das partes poderá alterar o procedimento legal” (Júnior, 2024, p.281). Nesse sentido, inclusive, o Enunciado nº 17 das Jornadas de Direito Processual Civil do CJF prevê que “a Fazenda Pública pode celebrar convenção processual, nos termos do art. 190 do CPC”²⁵.

Essa cláusula geral permite que as partes convençionem sobre o calendário de atos processuais, a inversão do ônus da prova e, mais recentemente, os planos de amortização de débitos em curso de execução fiscal.

Com efeito, a indisponibilidade do interesse público não deve ser arguida como impedimento à celebração de negócio processual pela Fazenda Pública, haja vista que a indisponibilidade do Direito material não implica necessária indisponibilidade do Direito Processual. Ainda que os interesses em disputa sejam indisponíveis, há margem para a celebração de convenções ou acordos processuais, a exemplo do que ocorre na eleição de foro, a suspensão do processo, a dilação de prazos e a redistribuição do ônus da prova (Cunha, 2025, p. 389).

Nesse contexto, depreende-se que na seara tributária os negócios processuais visam organizar o procedimento judicial, sendo que, eventualmente, pode-se obter uma composição em relação aos meios de pagamento do crédito tributário. E, quando comparada com a transação, verifica-se que este instituto objetiva solucionar de forma definitiva o conflito e extinguir o crédito tributário.

²³ **Disponível em:** < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm >. **Acesso em:** 20 mai. 2025.

²⁴ CPC, Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. **Disponível em:** < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm >. **Acesso em:** 20 mai. 2025

²⁵ No mesmo sentido, é o teor do Enunciado 256 do FPPC “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

No plano federal, a Portaria PGFN nº 742, de 21 de dezembro de 2018²⁶, estabelece critérios para celebração de Negócio Jurídico Processual (NJP) para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União. Logo em seu art. 1º, §1º, a norma veda a celebração de NPJ “que reduza o montante dos créditos inscritos ou implique renúncia às garantias e privilégios do crédito tributário”, ao passo que no seu §2º determina que a metodologia negocial só pode versar sobre (i) calendarização da execução fiscal; (ii) plano de amortização do débito fiscal; (iii) aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias; e/ou (iv) modo de constrição ou alienação de bens.

Mais adiante, o art. 3º § 4º, da Portaria PGFN nº 742/2018, prevê que “a celebração de NJP que objetive estabelecer plano de amortização do débito fiscal não suspende a exigibilidade dos créditos inscritos em dívida ativa da União”.

No âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 43.357, de 25 de maio de 2022, regulamenta os procedimentos a serem adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Distrito Federal para a solução negociada de litígios envolvendo o Distrito Federal e suas autarquias e fundações públicas.

Em sua redação original, o Decreto era expresso no sentido de que suas disposições “não se aplicam às execuções fiscais nem às ações de natureza tributária ou que tenham por objeto obrigações tributárias de quaisquer espécies” (art. 1º, §4º)²⁷. Contudo, com o advento do Decreto Distrital nº 46.471, de 31 de outubro de 2024, o §4º, do art. 1º foi alterado para admitir a realização de negócio jurídico processual em execuções fiscais ou outras ações de natureza tributária, vedando o emprego do instituto quando o objeto for (i) o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória e (ii) a concessão de descontos de quaisquer espécies, salvo autorização legal expressa²⁸. Merece menção o art. 2º do Decreto nº

²⁶ **Disponível em:** < <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/97757> >. **Acesso em:** 20 mai. 2025.

²⁷ **Disponível em:** < <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/97757> >. **Acesso em:** 20 mai. 2025.

²⁸ Decreto Distrital nº 43.457/2022 - Art. 1º Os procedimentos internos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, voltados à solução negociada de litígios envolvendo o Distrito Federal e suas autarquias e fundações públicas, por meio da celebração de acordos voltados ao encerramento de ações judiciais em curso observarão as disposições deste Decreto.

§ 1º O procedimento para a solução negociada de litígios pressupõe a obtenção de benefícios mútuos para os envolvidos, observados os princípios da legalidade, da voluntariedade, da autonomia, da oralidade, da boa-fé, da desburocratização, da eficiência e da economicidade.

§ 2º A celebração de acordo não implica o reconhecimento do direito discutido no litígio nem acarreta a desistência da tese defendida em juízo pelo Distrito Federal e por suas autarquias e fundações públicas em casos semelhantes.

43.357/2022, que estabelece que a tentativa de solução negociada de litígios envolvendo o Distrito Federal e suas autarquias e fundações públicas depende da autorização prévia do Procurador-Geral do Distrito Federal. Esta prerrogativa, porém, poderá ser atribuída diretamente, mediante despacho fundamentado do Procurador-Geral, aos Procuradores-Chefes das Especializadas, cuja matéria seja dela objeto (art. 26-A).

Percebe-se assim, que o acordo estabelecido em sede de negócio jurídico processual é ato discricionário das partes envolvidas, por isso permite e depende da aferição da conveniência e oportunidade pela Fazenda Pública (Jabur Neto, 2022, RB-10.3).

Ainda que todos esses instrumentos tenham em comum a função de promover a regularização da dívida tributária, suas consequências jurídicas são distintas. O parcelamento implica mera suspensão da exigibilidade do crédito, que persiste até a quitação integral. O negócio jurídico processual, por sua vez, não extingue a obrigação tributária, servindo de instrumento auxiliar de seu cumprimento. Já a transação, desde que homologada e cumprida²⁹, extingue definitivamente o crédito tributário nos termos do artigo 156, III, do CTN.

Por fim, convém destacar que a transação tributária apresenta maior densidade normativa e institucional, exigindo análise de risco fiscal, impacto orçamentário e observância ao princípio da isonomia. Por outro lado, os parcelamentos e os negócios jurídicos processuais operam dentro de regimes predefinidos, com pouca ou nenhuma margem de discricionariedade para a Administração. A correta compreensão dessas

§ 3º Equipara-se a acordo a hipótese em que o ente público distrital apresenta memória de cálculos nos processos em que condenado a pagar quantia certa, se o credor manifestar anuência aos seus termos a fim de encerrar o litígio, renunciando a eventuais diferenças a maior.

~~§ 4º Os procedimentos para a solução negociada de litígios de que trata este Decreto não se aplicam às execuções fiscais nem às ações de natureza tributária ou que tenham por objeto obrigações tributárias de quaisquer espécies.~~

§ 4º Os procedimentos para a solução negociada de litígios de que trata este Decreto, envolvendo execuções fiscais ou outras ações de natureza tributária, salvo quando autorizados em lei, não podem ter por objeto: (Parágrafo alterado(a) pelo(a) DECRETO Nº 46.471, DE 31 DE OUTUBRO DE 2024)

I - a concessão de descontos de qualquer espécie; (Dispositivo acrescido pelo(a) DECRETO Nº 46.471, DE 31 DE OUTUBRO DE 2024)

II - o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória. (Dispositivo acrescido pelo(a) DECRETO Nº 46.471, DE 31 DE OUTUBRO DE 2024)

²⁹ Conforme observa Hendrick Pinheiro, “a transação tributária não substitui a obrigação original (constituída pelo lançamento) por outra, posto que não extingue aquela imediatamente. Ela estabelece, sim, uma nova obrigação, com contornos derivados das balizas legais estabelecidas para o programa. Todavia, essa nova obrigação somente operará seus efeitos extintivos sobre a obrigação original **com o cumprimento de todas as condições a que se comprometeu o sujeito**” (Pinheiro, 2021, p. 21, grifo nosso).

diferenças é essencial para a adequada utilização de cada instituto, em especial no âmbito da gestão tributária do Distrito Federal.

1.3. O art. 171 do CTN e os pressupostos normativos da transação em matéria tributária

O art. 171 do CTN³⁰ representa o comando estruturante que inaugura o espaço normativo para a consensualidade fiscal no ordenamento brasileiro, condicionando a atuação da Administração Tributária ao desenho previamente definido pelo legislador.

Com efeito, o preceito veicula verdadeira autorização legislativa para o exercício de uma forma excepcional de extinção do crédito tributário, cuja aplicação depende da edição de lei que delimite, com clareza, o âmbito material de incidência, os critérios objetivos de elegibilidade e os contornos das concessões recíprocas. Ao eleger a expressão “mediante concessões mútuas”, o legislador não apenas introduziu no Direito Tributário a possibilidade de solução consensual de conflitos, mas também sinalizou a necessidade de compatibilizar o instituto com princípios estruturantes do regime jurídico administrativo – como a legalidade, a indisponibilidade do interesse público e a isonomia fiscal.

Desse modo, a transação tributária emerge como mecanismo de equilíbrio entre arrecadação eficiente e racionalidade fiscal, cuja legitimidade depende da prévia intervenção normativa, destinada a mitigar a discricionariedade administrativa e assegurar transparência, previsibilidade e controle. É nesse cenário que se insere o debate acerca da necessidade de lei autorizativa específica ou genérica, objeto do próximo tópico.

1.3.1. Necessidade de lei autorizativa

O art. 171 do Código Tributário Nacional dispõe, em sua parte inicial, que “a lei pode facultar, nas condições que estabelecer, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação

³⁰ CTN, Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm >. Acesso em: 25 mai. 2025.

tributária, celebrar transação que importe em concessões mútuas”³¹. O dispositivo estabelece, como pressuposto normativo fundamental, a exigência de lei autorizativa para que a Fazenda Pública possa celebrar transações em matéria tributária. Não se trata de mera faculdade administrativa, mas de prerrogativa condicionada à existência de uma regulação legislativa que discipline as hipóteses, os critérios e os limites da atuação consensual do ente tributante.

O questionamento que surge, porém, é se a previsão contida no art. 171 do CTN exige a existência de uma lei específica, que minudencie todos os termos e as condições para que seja viável a utilização do instituto, ou bastaria uma lei genérica, que se limitasse a autorizar o emprego da transação em matéria tributária, conferindo maior discricionariedade ao Fisco para decidido quando e sob quais condições optará por transicionar com o contribuinte.

De pronto, nos parece que a interpretação adequada do dispositivo é no sentido de que basta a edição de lei genérica para que seja possível a adoção da transação tributária pelos entes federados. Diante desse cenário, para Luís Shoueri (2024, p. 743), a adoção da transação tributária pressupõe a existência de lei que especifique qual a matéria litigiosa a qual se aplicará o instituto e sua condição. Segundo o autor, essa metodologia negocial “é, antes, um convite, feito pelo próprio legislador, para que o sujeito passivo, querendo, tome os passos para que se extinga sua obrigação”. No mesmo sentido, Leandro Plausen afirma que a transação é possível em matéria tributária, mas depende de lei específica³² de cada um dos entes políticos, relativamente aos seus próprios créditos tributários, que a autorize e estabeleça as condições a serem observadas tanto pelo contribuinte quanto pelo Fisco (Plausen, 2025, p. 637).

Nada obstante, parece-nos mais adequado o entendimento defendido por Heleno Taveira Tôrres (2008, p. 310), no sentido de que o art. 171 do CTN prevê que a lei autorizativa deva ser genérica. Isso porque uma lei para cada caso concreto de transação

³¹ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm >. Acesso em: 25 mai. 2025.

³² Esse também é o entendimento de Eurico Marcos Diniz de Santi (2009, p. 605), que sustenta a necessidade que a autorização para transigir ocorra por meio de lei específica, e não genérica. Para o autor, a autorização legal deve observar critérios eminentemente jurídicos, e não econômicos. Somente uma lei específica seria apta a garantir o respeito aos princípios da legalidade, publicidade, igualdade e moralidade. No mesmo sentido: Machado, Hugo de Brito; Machado, Schubert de Farias. A transação e o princípio da legalidade tributária. *In*: Saraiva, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). Transação Tributária: homenagem ao jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho. Belo Horizonte: Fórum, 2022. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v. 1, p. 7).

significaria dificultar (senão inviabilizar) a transação em matéria tributária, tornando letra morta o dispositivo no art. 171 do CTN.

Por oportuno, saliente-se que Vasco Guimarães sustenta a existência de quatro elementos indispensáveis na lei que autoriza a manifestação de vontade das partes no Direito Tributário: i) autorização; ii) alcance e limites; iii) forma de exercício; e iv) consequências do exercício (Guimarães, 2008, p. 165).

Esses elementos são perfeitamente preenchidos por meio de uma lei autorizativa, que confere à Fazenda Pública a prerrogativa de realizar transações em matéria tributária com contribuinte, resguardando-se uma certa discricionariedade para analisar tecnicamente se o instituto é aplicável no caso concreto.

A transação, nesse contexto, não pode ser admitida como simples manifestação da autonomia da vontade entre as partes, mas como manifestação autorizada e condicionada da vontade estatal, compatibilizada com o regime jurídico de direito público e com os princípios constitucionais tributários.

O requisito legal, portanto, cumpre função estrutural na conformação da transação tributária, não apenas pela sua conexão com a legalidade (art. 150, I, da CF/1988), mas também por seu papel de delimitação das margens de atuação da Administração Pública. Merece destaque, ainda, o fato de que a autorização legislativa deve conter os elementos essenciais para a conformação do instituto, tais como: (i) a delimitação do objeto passível de transação; (ii) os critérios de elegibilidade dos contribuintes; (iii) os parâmetros de concessão de benefícios (remissão parcial, parcelamento, redução de multas e juros); e (iv) os procedimentos necessários à celebração e à eficácia do ajuste. Como salienta Grillo (2013, p.187), a ausência desses elementos compromete a segurança jurídica e abre espaço para práticas discricionárias indevidas, contrariando os princípios da impessoalidade e da isonomia tributária.

Por fim, é importante ressaltar que, no plano federal, a Lei nº 13.988/2020³³ e, na esfera distrital, a Lei Distrital nº 7.684/2025³⁴, não apenas atendem ao comando do art. 171 do CTN, como também se apresentam como mecanismos de concretização dos princípios da eficiência administrativa e da cooperação fiscal, ao oferecer uma alternativa institucional à litigiosidade excessiva e à execução ineficiente da dívida ativas.

³³ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm >. Acesso em: 25 mai. 2025

³⁴ Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html >. Acesso em: 25 mai. 2025.

1.3.2. Transação Tributária: Renúncia de direitos ou concessões mútuas?

O Sumário Executivo do Diagnóstico do Contencioso Tributário no Brasil, elaborado pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), encomendado pela Receita Federal do Brasil, por intermédio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), fez referência ao *cooperative compliance* (ou conformidade cooperativa) como uma estratégia para a criação da maior interação entre as administrações fiscais e os contribuintes, fundamentada na confiança mútua, na transparência e na boa-fé. Inclusive, o relatório destaca que o cenário atual de antagonismo nas relações entre o fisco e os contribuintes decorrente justamente da falta de transparência, de confiança e de cooperação entre estes atores, quadro este denominado no estudo de “paradigma da desconfiança” (BID, 2022, p. 27/28).

Em que pese trata-se de instituto distinto da transação resolutiva de litígios em matéria tributária, merece registro que a denominada “iniciativa de conformidade cooperativa” objetiva alcançar melhorias significativas no nível de transparência mútua e, por consequência, no nível de cumprimento voluntário, fomentando a redução dos custos de compliance ou administração e, na medida do possível, buscando evitar polêmicas na relação jurídico-tributária (BID, 2022, p. 42).

É justamente nesse cenário cooperativo que, dentre outras medidas, encontra fundamento fático o instituto da transação em matéria tributária, que, antes de tudo, busca intensificar e estabelecer diálogo entre o fisco e os contribuintes.

Com efeito, a expressão "mediante concessões mútuas", contida no artigo 171 do CTN, revela a essência da transação tributária como negócio jurídico bilateral, cuja formação pressupõe um equilíbrio entre as posições jurídicas das partes envolvidas. Essa bilateralidade é o que distingue a transação de outras formas de extinção do crédito tributário, como o pagamento ou a remissão, nas quais o contribuinte ou a Administração assumem unilateralmente o ônus da prestação. A transação, ao contrário, deve traduzir um arranjo consensual, com sacrifícios recíprocos, no qual tanto o Fisco quanto o contribuinte cedem parte de suas pretensões para alcançar a pacificação do conflito tributário.

De fato, a remissão e a anistia, apesar de causas extintivas do crédito tributário, não pressupõem a efetivação de concessões mútuas e, no específico caso da anistia, tratam apenas das penalidades, não abrangendo o crédito decorrente da obrigação principal, como ocorre na transação (Silva; Bernardes, 2020 p. 101).

A transação tributária não opera uma mera renúncia da Fazenda, mas, sim, uma composição fundada na análise da realidade econômica do contribuinte e na racionalidade arrecadatória. Nessa lógica, não se trata de um perdão gracioso, mas de uma escolha estratégica para obtenção de resultados positivos com menor custo e litigiosidade. A concessão recíproca do contribuinte, por sua vez, manifesta-se na aceitação de condições menos vantajosas do que aquelas que, eventualmente, pretendia obter na via judicial, por exemplo, como a renúncia ao direito de discutir judicialmente determinada tese ou a obrigação de manter-se adimplente durante o período da transação.

Nesse sentido, Phellipe Oliveira (2013, p. 113) afirma que não basta a existência de concessões. É indispensável que estas sejam mútuas, isto é, ambas as partes devem ceder uma parcela de suas pretensões. É imprescindível a ocorrência da reciprocidade de ônus e vantagem, sendo este o ponto que diferencia a transação de outros institutos. Nas palavras de Sacha Calmon, “se apenas uma parte cede, não há transação, senão que ato unilateral capaz de comover ou demover a outra parte” (2022, p. 587).

Sobre o tema, merece menção que a transação não se confunde com renúncia de receitas. Esta, regida pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁵, só pode ocorrer quando preenchidos os requisitos legais para tanto, sendo certo que qualquer ato que importe renúncia deve ser precedido de prévio estudo e planejamento.

Com efeito, a transação, apesar de também circundar o tema da indisponibilidade de bens públicos, não está acompanhada de medidas financeira compensatórias, pois não é obrigatório que a redução de estimativa implique redução de dotação orçamentária (Ribeiro, 2022, p. 9)

Ademais, a renúncia de receitas, do ponto de vista da Fazenda Pública, se equipara a favores fiscais, visto que é uma benesse concedida unilateralmente. Por outro lado, a transação é um acordo de vontades para findar o litígio. É importante reconhecer, no entanto, que a concessão estatal deve respeitar os limites constitucionais da legalidade, a moralidade e indisponibilidade do interesse público, de modo que a transação tributária, embora autorizada por lei, não legitima atos de liberalidade administrativa irrestrita. Assim, a concessão estatal, ainda que qualificada como tal, deve ter por fundamento o interesse público e a viabilidade da recuperação fiscal, especialmente, quando envolvido crédito de difícil ou improvável recuperação.

³⁵ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 25 mai. 2025.

Portanto, o arcabouço normativo aplicável deve delimitar de forma minudente o quadro de ação para as concessões mútuas, de modo a reduzir ao máximo a discricionariedade, a fim de evitar desvios ou mesmo negativas desarrazoadas de transação (Câmara, 2020, 153). Pode-se afirmar, ainda, que a cláusula das "concessões mútuas" assume também função legitimadora do acordo. Isso porque revela que a solução pactuada decorreu de diálogo efetivo entre as partes e não de imposição unilateral da Administração. Esse elemento participativo confere maior aderência ao princípio da consensualidade e da boa-fé, em prol do fortalecimento do Estado Democrático Fiscal (Torres, 2008, 312).

Saliente-se que para análise concreta da reciprocidade aqui delineada, a transação tributária, como negócio jurídico administrativo, deve ser precedida de uma apuração detalhada da condição econômico-fiscal do contribuinte, a fim de evitar soluções padronizadas que reproduzam os vícios dos antigos programas de parcelamento fiscal.

Portanto, em que pese haja algum grau de debate sobre a transação envolver concessões mútuas ou renúncia de direitos, o art. 171 do CTN prevê expressamente o termo “concessões mútuas”, sendo esta a opção do legislador. Como visto, para que seja considerada uma renúncia de direitos, devem ser observados os requisitos do art. 14 da LRF, e, no caso da transação, não são exigidas medidas de compensação, não há um favor concedido de modo unilateral pelo Fisco e o acordo deve obrigatoriamente encerrar o litígio (Ribeiro, 2022, p. 12).

Nessa ordem de ideias, conclui-se que a expressão “mediante concessões mútuas”, longe de representar uma retórica decorativa do art. 171 do CTN, constitui elemento essencial para a legitimação do acordo de transação. Isso, portanto, traduz o equilíbrio entre a arrecadação possível e a capacidade contributiva efetiva, e materializa, no plano normativo, os ideais de justiça fiscal, eficiência administrativa e solução cooperativa de conflitos.

1.2.3. Terminação do litígio

Extraí-se do art. 171, do CTN, que na transação em matéria tributária, além de prévia autorização legal e da existência de concessões mútua, é exigido como resultado a “determinação de litígio”, que, por consequência, culminará na “extinção de crédito tributário”. Nesse ponto, merece uma importante observação no sentido do artigo contém

erro na redação, nunca corrigido: onde se lê “determinação”, leia-se “terminação” do litígio. Ou seja, a transação no âmbito fiscal somente pode ser terminativa de litígio (Costa, 2025, p. 428).

O objetivo do legislador, nos parece, é no sentido de que o conflito de interesses existente entre o Fisco e o contribuinte seja terminantemente encerrado. Fixadas essas considerações iniciais, merece menção a existência de divergências se o instituto pode ocorrer de forma preventiva ou apenas nas hipóteses em que exista um processo judicial prévio. Isso ocorre porque a redação do art. 840 do Código Civil prevê a utilização da transação para os interessados “prevenirem ou terminarem” o litígio, ao passo que no art. 171, do CTN contém apenas a possibilidade de emprego do instituto qual importar em “determinação do litígio”.

Sobre o assunto, é importante esclarecer que o litígio não necessariamente precisa ser um conflito judicializado. Portanto, litígio pode ser concebido como a situação em que se verifica o conflito de interesses e que, eventualmente, pode vir a ser apreciado pelo Poder Judiciário. Esse entendimento, inclusive, encontra-se expressamente consagrado no inciso LV do art. 5º, da CF/88, que prevê a figura dos litigantes tanto em processo administrativo quanto em processo judicial (Fernandes, 2013, pp. 43-45).

Hugo de Brito Machado posiciona-se no sentido de que a transação em matéria tributária depende da instauração prévia de litígio, este não necessariamente precisa estar judicializado. Revela-se suficiente que o sujeito passivo da obrigação tributária tenha impugnado de alguma forma o auto de infração contra si lavrada ou, no mínimo, tenha adotado alguma postura que impunha ao Fisco uma pendência a ser analisada, ainda que meramente administrativa. O autor complementa afirmando que “a pretensão do fisco há de ter sido formalmente manifestada. Só assim estará caracterizado o litígio que faz possível a transação destinada à sua terminação” (Machado, 2017, p. 519).

Nota-se, portanto, que, ao contrário do que ocorre no âmbito do Direito Civil, no qual a transação tanto previne quanto encerra o litígio, na seara tributária só admite a transação terminativa, isto é, é imprescindível a existência de litígio entre o Fisco e o contribuinte para que, a partir de concessões mútuas, transijam.

Por oportuno, reforce-se que para nós resta caracterizado o litígio exigido pelo art. 171 do CTN na hipótese em que o sujeito passivo da obrigação tributária tenha se insurgido contra o lançamento, visto que, neste momento, estará presente o conflito de interesses. O simples fato de que a manifestação decisiva da Administração ocorrerá em

momento futuro não afasta a existência do litígio no momento da insurgência do contribuinte (Fernandes, 2013, 48).

Sobre a necessária caracterização do litígio para tornar minimamente viável a transação, devemos partir da premissa de que a transação tributária deve ser vista como exceção à regra de extinção normal das obrigações tributárias pelo pagamento em dinheiro. Não seria conveniente que a transação fosse adotada como regra geral, como comportamento corriqueiro da Administração Tributária, sequer exigindo prévio litígio.

O emprego indiscriminado desse importante instituto, sem o exame técnico e político criterioso sobre a conveniência e oportunidade de sua oferta, pode acarretar no desestímulo aos bons contribuintes de pagar os tributos automática e voluntariamente. Por consequência, poderia estimular o contribuinte a buscar o sujeito passivo de tributos para transacionar que lhe traria como consequência, no mínimo, o dever de pagar o que a lei já lhe determinava.

Como bem salienta Oswaldo Saraiva Filho, esse raciocínio deve permear a atuação dos legitimados para propor e aplicar as políticas fiscais, haja vista que pelo princípio da reserva do possível dos gastos públicos, em contraponto ao princípio da proibição de retrocessos, “não existem milagres nessa área financeira estatal”, sendo certo que o Estado só poderá desempenhar a contento os seus encargos caso exerça uma adequada Administração Fiscal e obtenha, com eficiência e economicidade, as receitas públicas necessárias, correspondentes aos gastos previstos (Saraiva, 2022, p.32).

Assim, nos parece acertado o entendimento de que o legislador, de forma deliberada, não incluiu a transação preventiva no art. 171 do CTN pelo simples fato de que o instituto figura como uma modalidade extintiva do crédito tributário, que pressupõe o lançamento prévio. Além disso, deve-se ter em mente que o dispositivo não impede a adoção de outros mecanismos preventivos de litígios tributários, tais como a consulta, o acordo prévio em matéria de preços de transferência³⁶, da denúncia espontânea. Esses

³⁶ Objetivamente, pode-se conceituar os preços de transferência como sendo operação de empréstimo financeiro ou de compra e venda realizada entre empresas vinculadas, localizadas em jurisdições diferente, utilizando-se preços artificiais de modo a reduzir o lucro da empresa situada em país de maior tributação, em benefício da companhia situada em país onde a tributação é menor [...] trata-se de matéria que interessa a ambos os polos da relação jurídico-tributária, empresa e Poder Público. Ao primeiro, na medida em que a fixação inadequada de preços de transferência pode distorcer os resultados globais do grupo de empresas, podendo implicar em desvio de lucros; ao segundo, porque tal distorção poderá implicar em super ou subfaturamento, decorrendo possível evasão na esfera dos tributos aduaneiros e ainda lançamento de resultados gastos como custos, despesas ou depreciações, maiores que o necessário ou pela não alocação ao país de resultados produzidos (Mirshawka, 2012, pp. 14-15).

instrumentos podem ser utilizados para fortalecer a conformidade cooperativa, antes mesmo do próprio lançamento do crédito tributário (Oliveira, 2013, p. 118).

Nesse contexto, pode-se concluir que a locução “determinação de litígio”³⁷ abrange a situação na qual há lançamento tributário e este é, de alguma forma, questionado pelo sujeito passivo, sendo desnecessária prévia demanda judicial para tornar possível o emprego da transação tributária.

³⁷ CTN, Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm >. Acesso em: 25 mai. 2025.

2.A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO DISTRITO FEDERAL

A instituição da transação tributária no âmbito do Distrito Federal insere-se em um movimento de reconfiguração dos instrumentos de cobrança e de gestão do contencioso fiscal no país, mas apresenta contornos próprios, decorrentes tanto da posição singular do ente distrital no pacto federativo quanto das características de sua base econômica e de seu perfil de litigiosidade.

A partir da Lei Distrital nº 7.684/2025³⁸ e de seu regulamento, o Decreto nº 47.337/2025³⁹, o Distrito Federal passa a dispor de um marco normativo específico para a utilização da transação resolutiva de litígios, estruturado em torno do programa permanente Negocia-DF, que busca deslocar o eixo da cobrança da lógica eminentemente coercitiva para um modelo de governança baseado em critérios técnicos, transparência e cooperação.

O presente capítulo tem por objetivo examinar, de forma articulada, o contexto de surgimento dessa legislação, as opções de desenho institucional adotadas pelo legislador distrital e os mecanismos de controle, publicidade e *accountability* nela previstos, com especial atenção ao papel da Procuradoria-Geral do Distrito Federal na condução das negociações e na preservação do interesse público.

2.1. Contextualização e justificativas do PL 1.731/2025

A compreensão das razões que conduziram à elaboração do Projeto de Lei nº 1.731/2025⁴⁰ exige, inicialmente, a sua inserção no contexto federativo mais amplo de difusão da transação tributária como política pública de gestão da dívida ativa e de racionalização do contencioso.

Portanto, antes de adentrar especificamente na análise dos documentos que compõem o processo legislativo distrital, é necessário mapear o ambiente normativo em que a proposta foi gestada, marcado pela experiência acumulada por diversos estados que,

³⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 06 jun. 2025.

³⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 06 jun. 2025.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1731_2025>. Acesso em: 06 jun. 2025.

desde a edição da Lei nº 13.988/2020⁴¹, passaram a experimentar modelos próprios de transação, com diferentes graus de sofisticação institucional e tecnológica.

Esse panorama comparado permite identificar padrões, boas práticas e riscos que influenciaram o desenho do programa Negocia-DF e oferece um referencial analítico para compreender as escolhas do legislador distrital, o que será feito, em um primeiro momento, por meio do exame das iniciativas legislativas estaduais e, em seguida, pela reconstrução da motivação específica que orientou a aprovação da Lei Distrital nº 7.684/2025⁴².

2.1.1. Panorama de iniciativas legislativas estaduais

Como ponto de partida do presente tópico, importa destacar que a transação tributária, enquanto instrumento de consensualidade aplicado à resolução de litígios fiscais, foi inicialmente concebida no plano federal, a partir de uma lógica de modernização da cobrança e de racionalização do contencioso administrativo e judicial.

A Lei Federal nº 13.988/2020⁴³ inaugurou o marco normativo nacional ao estabelecer parâmetros objetivos para a concessão de benefícios fiscais condicionados à aferição da recuperabilidade do crédito, introduzindo modalidades de transação individual, por adesão e por proposta do contribuinte.

Nesse contexto, a União, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Receita Federal do Brasil, assumiu protagonismo na implementação do instituto, sobretudo mediante a publicação de editais temáticos voltados à redução do passivo tributário e ao incentivo à conformidade fiscal.

Com efeito, a atuação federal, marcada pela centralização decisória na PGFN, pela adoção de critérios técnicos de classificação da Capacidade de Pagamento dos Contribuintes (CAPAG)⁴⁴ e pela utilização de plataformas digitais, a exemplo do portal

⁴¹ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm >. Acesso em: 07 jun. 2025.

⁴² Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html >. Acesso em: 06 jun. 2025.

⁴³ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm >. Acesso em: 07 jun. 2025.

⁴⁴ Conforme extrai-se da seção de “Perguntas Frequentes” do portal eletrônico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a “capacidade de pagamento é o valor expresso em reais que estima o quanto o contribuinte consegue pagar, levando em consideração o prazo de 60 meses”. Para tanto, a PGFN estima a capacidade de pagamento com base na situação econômica do contribuinte valendo-se das informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais do contribuinte perante a Administração Tributária Federal e os demais órgãos da administração pública. Além disso, poderá ser solicitada informações adicionais no

“Regularize”⁴⁵, permitiu uma guinada estrutural na gestão da Dívida Ativa da União, fazendo emergir uma cultura institucional favorável à negociação e ao tratamento estratégico da litigiosidade fiscal.

A experiência federal revelou-se igualmente relevante por ter introduzido mecanismos diferenciados de tratamento conforme o perfil do sujeito passivo, o que acarretou no estímulo às políticas voltadas à preservação de empresas em crise e à superação de litígios de relevante controvérsia jurídica. Essa abertura procedimental, somada à regulamentação infralegal detalhada, evidenciou uma atuação federal pautada pela profissionalização da cobrança e pela utilização de elementos de governança fiscal, inspirando os demais entes da federação na construção de suas próprias legislações.

Assim, a trajetória federal configura-se não apenas como o ponto de origem do instituto no Brasil, mas como verdadeiro catalisador de um movimento federativo de adaptação normativa, que fixou balizas estruturantes para os estados, entre as quais se destacam a análise de recuperabilidade, a definição de critérios de elegibilidade, o controle técnico sobre as concessões e o uso de instrumentos digitais de negociação.

Ultrapassada a análise sobre o plano federal, partiremos para verificação das experiências de alguns entes federais sobre a transação resolutiva de litígios fiscais.

Para tanto, utilizaremos o levantamento empírico conduzido pelo Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da FGV Direito SP, que levou em consideração as legislações publicadas até o dia 30 de setembro de 2024. Esse estudo constatou que a institucionalização da transação tributária em âmbito estadual ocorreu de maneira gradual, descentralizada e marcada por motivações políticas, fiscais e administrativas bastante diversas.

Com efeito, embora a Lei Federal nº 13.988, de 14 de abril de 2020⁴⁶, tenha estabelecido o marco normativo nacional para a utilização da transação como instrumento de resolução consensual de conflitos em matéria tributários, a adoção da medida pelos demais entes federativos assumiu feições plurais, refletindo as especificidades estruturais, orçamentárias e institucionais de cada Estado da Federação.

De modo geral, o estudo demonstra que até a conclusão do levantamento diversas unidades federativas já haviam editado leis próprias disciplinando a transação

momento da adesão à negociação ou durante a vigência do acordo. Disponível em: < Acesso em: 08 jun. 2025.

⁴⁵ Disponível em: < <https://www.regularize.pgfn.gov.br/> >. Acesso em: 08 jun. 2025.

⁴⁶ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm >. Acesso em: 07 jun. 2025.

tributária, ainda que em diferentes estágios de regulamentação e implementação. Tal difusão normativa revela não apenas a força centrífuga do modelo federal, que inspirou as primeiras iniciativas estaduais, mas também o potencial do federalismo fiscal brasileiro para a experimentação de mecanismos de governança cooperativa em matéria tributária.

A partir desse panorama, é possível identificar que as legislações estaduais, em sua maioria, reproduzem a estrutura principiológica da Lei Federal nº 13.988/2020⁴⁷, preservando o núcleo da ideia de concessões recíprocas entre Fisco e contribuinte, a análise da recuperabilidade do crédito público e o incentivo à conformidade tributária. Contudo, diferem substancialmente quanto ao alcance material, aos critérios de elegibilidade, à extensão dos benefícios concedidos e à definição da autoridade competente para celebração dos acordos, revelando o grau de autonomia e de sofisticação institucional das procuradorias fazendárias e das secretarias de fazenda locais.

Entre esses laboratórios legislativos, o Estado de São Paulo destaca-se como referência paradigmática, tanto pela amplitude de seu arcabouço normativo quanto pelo grau de detalhamento procedimental alcançado. A partir da Lei nº 17.843/2023⁴⁸ e das subsequentes portarias⁴⁹ e resoluções⁵⁰ expedidas pela Procuradoria Geral do Estado, São Paulo estruturou um sistema digitalizado e transparente, dotado de mecanismos de classificação dos créditos conforme a probabilidade de recuperação e de parâmetros objetivos para a fixação de reduções. Como destaque lei de transação paulista, está a autorização legal conferida à Procuradoria-Geral do Estado para instituir o Cadastro Fiscal Positivo, que, dentre outros objetivos, está a criação de condições para a construção permanente de um ambiente de confiança entre os contribuintes e a Advocacia Pública e para a solução consensual dos conflitos tributários, com incentivo à redução da litigiosidade, bem como a redução dos custos de conformidade em relação aos créditos inscritos em dívida ativa e à situação fiscal do contribuinte, a partir de informações fiscais.

⁴⁷ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm >. Acesso em: 07 jun. 2025.

⁴⁸ Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html> >. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁴⁹ Disponível em: < <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/portaria.jsf?param=762> >. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵⁰ Disponível em: < <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/resolucoes.jsf?param=763> >. Acesso em: 15 jun. 2025.

Ainda na região sudoeste do país, merece destaque a Lei nº 25.144, de 9 de janeiro de 2025⁵¹, que regulamenta a transação resolutiva no âmbito do estado de Minas Gerais. Pela legislação mineira, compete exclusivamente à Advocacia-Geral do Estado a instrumentalização do instituto, inclusive a fixação dos critérios para aferição do grau de recuperabilidade das dívidas, que levará em consideração as informações disponíveis relativas aos créditos que foram recuperados nos últimos cinco anos; as informações pessoais e econômicas disponíveis em relação aos sujeitos passivos; a existência de inadimplemento contumaz por parte do sujeito passivo.

De forma pioneira da região sul do Brasil, o Estado do Paraná possui a Lei nº 21.860, de 15 de dezembro de 2023⁵², cuja redação chama a atenção pelo fato de conferir apenas à Procuradoria-Geral do Estado a competência para realizar transações em matéria tributária e proibir expressamente a dação em pagamento de bens móveis ou imóveis ou a prestação de serviços. Ademais, a norma estabelece que a transação deverá abranger todas as inscrições elegíveis do devedor, não admitindo a escolha por parte do contribuinte.

No Rio Grande do Sul, a Lei nº 16.241, de 25 de dezembro de 2024⁵³, concentrou-se na modalidade de transação individual e por adesão, sendo a competência para firmar os respectivos termos ou para publicar os editais de adesão é conferida à Procuradoria-Geral do Estado ou à Receita Estadual. O enfoque gaúcho recaiu sobre a resolução de litígios tributários envolvendo créditos inscritos em dívida ativa do Estado, suas autarquias e fundações públicas e/ou créditos que sejam o objeto de execuções fiscais ou de ações antiexacionais, principais ou incidentais, que questionem a obrigação a ser transacionada, ainda que não inscritos em dívida ativa. Sendo as reduções condicionadas à desistência de ações e recursos e à demonstração da boa-fé do contribuinte. O modelo gaúcho é também digno de nota por admitir como meio de pagamento a utilização de precatórios e de créditos acumulados de ICMS, limitados a 75% do valor do salvo remanescente.

⁵¹ Disponível em:

<https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2025/125144_2025.html>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵² Disponível em:

<<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=315703&indice=1&totalRegistros=1&dt=14.2.2025.17.54.43.967>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵³ Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=471138>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Já o Estado de Santa Catarina aprovou a Lei nº 19.389, de 5 de agosto de 2025⁵⁴, que como destaque está a criação de um Comitê Gestor de Transação Tributária e Não Tributária Estadual, que possui natureza de órgão colegiado, deliberativo e operacional para celebração da transação, sendo composto por representantes da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda e presidido pelo Procurador-Geral do Estado e, na sua ausência, pelo Secretário de Estado da Fazenda. Portanto, na norma catarinense não há autorização para que Procuradores do Estado, de forma autônoma e individual, firmem transações em matéria tributária, haja vista que esta competência é exclusiva do mencionado Comitê Gestor.

Na região centro-oeste, o estado do Mato Grosso do Sul foi o primeiro a legislar expressamente sobre transação em matéria tributária. A Lei nº 6.032/2022⁵⁵ confere à Procuradoria-Geral do Estado a competência exclusiva para celebrar transações que envolvam débitos inscritos em dívida ativa, ajuizados ou não. Para fins de registro, na redação originária da norma, admitia-se a concessão de desconto de até 10% para créditos classificados em grau máximo de recuperabilidade, contudo, esta previsão foi revogada pela Lei 6.438, de 30 de junho de 2025⁵⁶.

Por sua vez, no âmbito do estado de Goiás vigora a Lei Complementar nº 197, de 20 de setembro de 2024⁵⁷, que confere à Procuradoria-Geral do Estado a competência exclusiva para firmar transações resolutivas, bem como definir os critérios para a aferição do grau de recuperabilidade das dívidas, os parâmetros para a aceitação da transação na modalidade individual e a concessão de descontos. Outra previsão importante que encontra inspiração no instituto da transação, é a que autoriza a PGE a não ajuizar execuções fiscais, assim como a requerer a desistência das ajuizadas, deixar de contestar e de opor medidas judiciais em relação à cobrança de débitos, de natureza tributária, de valor consolidado igual ou inferior ao estabelecido em ato do Procurador-Geral do Estado,

⁵⁴ Disponível em: < https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2025/lei_25_19398.htm >. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵⁵ Disponível em:

<<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/4513fa83ba4fc2bd042589250061f691?OpenDocument>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵⁶ Disponível em:

<<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/8d20c2252452b54d04258cba0042c1c6?OpenDocument>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

⁵⁷ Disponível em: < https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/109502/lei-complementar-197 >. Acesso em: 16 jun. 2025.

que, hoje, é de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), nos termos da Portaria nº 630 – GAB, de 19 de dezembro de 2024⁵⁸.

Voltando o olhar para a região nordeste do Brasil, no estado do Maranhão, desde a edição da Medida Provisória nº 330, de 24 de setembro de 2020⁵⁹, havia autorização para realização de transação de créditos tributários e não tributários pelos Procuradores do Estado. Neste normativa, havia a autorização para concessão de até 90% (noventa por cento) de desconto sobre as multas, os juros e demais acréscimos legais, bem como exigia que o acordo fosse homologado judicialmente para produzir efeitos. A MP em questão teve vigência provisória, ampliada até 30 de novembro de 2020 pela Portaria PGE nº 17, de 28/10/2020⁶⁰, haja vista que não foi convertida em lei e, atualmente, o estado não possui nenhuma norma específica que preveja o instituto.

Com os olhos voltado para legislação ordinária específica, o estado de Sergipe foi o pioneiro a instituir a transação resolutiva de litígios, por meio da Lei nº 8.911, de 29 de outubro de 2021⁶¹. Chama a atenção a vedação expressa do uso de precatórios como meio de pagamento, bem como a autorização para concessão de descontos de até 90% (noventa por cento) nas multas e nos juros de mora, incidentes sobre débitos inscritos em dívida ativa. Diversamente da maioria dos estados, no estado de Sergipe, em regra, admite-se o parcelamento em até 84 (oitenta e quatro) parcelas mensais, podendo chegar a 120 (cento e vinte) nos casos de devedor em recuperação judicial ou extrajudicial ou insolvência, bem como na hipótese de transação que envolva pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte.

Em Pernambuco, a transação resolutiva é regulamentada na Lei Complementar nº 546/2024⁶². Dentre os destaques da norma, merece menção a vedação à transação que envolva conduta, diretamente relacionada ao crédito tributário, que tenha ensejado ação penal, na qual tenha sido proferida decisão condenatória transitada em julgado. É digno de nota também a previsão que autoriza a alienação, promovida pela PGE por servidor próprio, cedido ou requisitado, ou por contratação de empresa ou instituição financeira

⁵⁸ Disponível em: < https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_ato_infralegal/pge/7087/portaria-630 >. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁵⁹ Disponível em: < <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=16256> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶⁰ Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=403825> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶¹ Disponível em: < <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L89112021.html> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶² Disponível em: < <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=80309> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

especializada, ou por meio de leiloeiro ou corretor selecionado por credenciamento ou pregão, ou mediante solicitação ao órgão ou à entidade estadual, de bens móveis, imóveis, semoventes, mercadorias e produtos em geral, titularizados e ofertados pelo sujeito passivo ou pelo terceiro interessado, com utilização do valor obtido para satisfação do crédito do ente público estadual. Outra previsão relevante e inédita é a autorização para que a PGE admita a dação em pagamento mediante entrega de bens móveis, imóveis, semoventes, mercadorias e produtos em geral, ou mediante a execução de serviços ou de obras de utilidade pública.

Já no Ceará, o instituto é previsto na Lei nº 18.706, de 22 de março de 2024⁶³, que, dentre outros pontos, confere à Procuradoria-Geral do Estado a competência para classificar os créditos a serem transacionados, bem como autoriza a migração dos saldos de parcelamentos e de transações anteriormente celebrados perante a PGE, desde que o interessado esteja em situação regular perante o devedor.

Recentemente, o estado do Rio Grande do Norte aprovou a Lei nº 12.145, de 29 de abril de 2025⁶⁴, que regulamenta a transação resolutiva de litígio pelo ente, cujo objeto são os créditos tributários, constituídos definitivamente ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, bem como os créditos não tributários, desde que, no último caso, estejam já constituídos e inscritos na Dívida Ativa ou de competência das entidades da Administração Indireta. Pela norma potiguar, compete ao PGE a realização de transação, individual ou por edital, em relação aos créditos não tributário e os tributários inscritos em Dívida Ativa, ao passo que cabe à SEFAZ celebrar transação, exclusivamente, por edital, dos créditos tributários não inscritos em Dívida Ativa. Outra previsão que merece registro é a vedação de manejo do instituto quando envolva débitos de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, custas processuais e referentes às obrigações de ressarcimento ao Erário. De forma diversa de outros Estado, a lei autoriza a concessão de descontos de até 80% sobre os juros, as multas e os demais encargos, para pessoas naturais, microempreendedor individual e empresas em processo de recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência. Por fim, a lei admite a dação em pagamento de bens móveis ou imóveis como forma de extinção de créditos tributários e

⁶³ Disponível em:

<https://www.pge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/47/2024/03/Lei_18.706_2024_Transacao_Tributaria.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶⁴ Disponível em:

<<https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2025/my9dtyeeq0zyo5zpmco7jfb5zboao.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

não tributários inscritos em Dívida Ativa, desde que previamente autorizada pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE.

Redirecionando o olhar para a região Norte do país, observa-se que os estados de Rondônia, Roraima e Tocantins ainda não possuem legislações específicas regulamentando o instituto, ao passo que no Acre e no Amapá existem apenas previsões genérica autorizando a transação.

Das legislações dedicadas ao instituto na região norte, o estado do Pará foi pioneiro na regulação, por meio de Lei nº 9.260, de 15 de abril de 2021⁶⁵. No intuito de conferir uma maior amplitude ao instituto, a norma prevê que transação poderá contemplar créditos tributários e não tributários decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado; classificados como irre recuperáveis ou de difícil recuperação, bem como em outras hipóteses, devidamente fundamentadas, por decisão conjunta da Secretaria de Estado da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado. De forma inédita, a norma paraense apenas fixa o regramento geral e transfere para o Poder Executivo a atribuição de regulamentar o instituto, o que foi feito por meio do Decreto nº 1.795, de 16 de agosto de 2021⁶⁶. Este ato regulamentar, por sua vez, autoriza a concessão de descontos de até 80% do valor total da multa e juros incidentes e, de forma diversa dos demais estados, não estabelece prazo máximo para o parcelamento de débitos.

No estado do Amazonas, vigora a Lei nº 6.289, de 13 de julho de 2023⁶⁷, que confere à Procuradoria-Geral do Estado a competência privativa para, em juízo de oportunidade e conveniência, celebrar transação resolutiva de litígios, bem com deixa expresso que o emprego do instituto não configura renúncia de receita para fins do disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000⁶⁸. De forma similar ao que ocorre na legislação paraense, a norma amazonense estabelece que a transação poderá contemplar créditos tributários e não tributários decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria Geral do Estado; classificados como irre recuperáveis ou de difícil

⁶⁵ Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=412965> >. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶⁶ Disponível em: < <http://www.ioepa.com.br/arquivos/2021/2021.08.17.DOE.pdf> >. Acesso em: 17 jun. 2025.

⁶⁷ Disponível em:

< <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=d288ba80-d5ed-407d-8885-b0add90be6f5> >. Acesso em: 17 jun. 2025.

⁶⁸ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 17 jun. 2025.

recuperação, bem como em outras hipóteses, devidamente fundamentadas, por decisão da Procuradoria Geral do Estado.

Outra previsão digna de menção é a no sentido de que não poderá transacionar com o Estado do Amazonas o sujeito passivo que tiver sido condenado por crime contra a ordem tributária estadual, independente do trânsito em julgado da decisão. De modo relevante, a legislação em questão autoriza a dação em pagamento para quitação total ou parcial do tributo devido. Por fim, deve-se registrar que o Decreto nº 48.971, de 2 de fevereiro de 2024⁶⁹, prevê que, em caso de pagamento da integralidade do débito à vista, pode ser concedido desconto de até 10% (dez por cento) da parcela do débito correspondente às multas e aos juros de mora, ainda que o crédito seja classificado nos níveis A e B do *rating*.

De modo geral, é possível perceber que o modelo federal inspirou os legisladores estaduais, notadamente quando considerado que todas as legislações subnacionais vigentes adotaram as mesmas modalidades de transação, quais seja, por proposta individual ou por adesão aos editais. Ademais, nas estruturas estaduais, os descontos, como regra, incidem apenas sobre juros e multa e devem observar a classificação do crédito como de difícil recuperação ou irrecuperáveis.

Cumprir consignar, ainda, que os prazos e descontos máximos possíveis em uma transação, na maioria dos casos, são idênticos aos adotados pela União Federal, que estabelecem como regra o prazo de parcelamento de até 120 meses e descontos de até 65% sobre o passivo a ser transacionado. Tais prazos e benefícios são ampliados para 145 meses e 70% de descontos para pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte. Contudo, há casos em que se admite que a redução alcance até 90% do montante devido (Sergipe) ou que limita a 60 meses o prazo máximo de pagamento (Amazonas).

Vale ressaltar, também, que as estruturas das transações desenvolvidas pelos estados, como regram, exigem a prévia inscrição em Dívida Ativa dos créditos tributários e não tributários a serem transacionados. Diversamente, no modelo federal, admite-se a transação no âmbito do contencioso administrativo, sem a necessária inscrição em dívida ativa dos débitos envolvidos no acordo.

Merece mencionar ainda a possibilidade de utilização de créditos oriundos de precatórios nas transações, sendo que apenas sete estados (Paraná, São Paulo, Mato

⁶⁹ Disponível em:

<<https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=7738b16f-9333-4859-89af-dadd983fd9c0>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Grosso do Sul, Goiás, Pernambuco, Bahia e Piauí) e, agora, o Distrito Federal autoriza essa metodologia. Por outro lado, as legislações dos demais estados são omissas quanto ao emprego dessa forma de pagamento, ao passo que o estado de Sergipe a proíbe de forma expressa.

Embora as abordagens adotadas pelos estados apresentem notáveis variações, o panorama normativo revela uma convergência principiológica em torno de eixos estruturantes comuns. Evidencia-se a tendência de flexibilizar os instrumentos tradicionais de cobrança coercitiva da Dívida Ativa, substituindo a lógica estritamente executiva por mecanismos consensuais orientados à eficiência arrecadatória. Ademais, observa-se o esforço de estabelecer critérios objetivos de elegibilidade, ainda que adaptados às particularidades econômicas e fiscais de cada ente federativo. Destaca-se, ainda, a centralização das decisões nas procuradorias fazendárias, frequentemente, acompanhada da criação de instâncias consultivas ou comissões técnicas internas. Por fim, sobressai a preocupação com a preservação do interesse público, da isonomia e da transparência nas concessões, de modo a prevenir favorecimentos indevidos e garantir previsibilidade institucional.

Não obstante os avanços observados, o estudo evidencia desafios de natureza estrutural e cultural que podem impactar na consolidação do instituto. Com base na experiência prática adquirida perante a Procuradoria Especializada de Transação da PGDF (PROT/PGFAZ/PGDF), é possível constar que dentre os desafios sobressaem a carência de infraestrutura tecnológica adequada e de quadros técnicos especializados para a operacionalização dos sistemas de transação;; as restrições orçamentárias que limitam a implementação de políticas mais abrangentes; e, de forma mais sensível, a existência de uma cultura institucional refratária à negociação, ainda enraizada em paradigmas tradicionais de cobrança fiscal coercitiva.

Com base no levantamento divulgado pela FGV⁷⁰, o conjunto das experiências estaduais constitui um verdadeiro laboratório federativo de inovação tributária, em que a diversidade normativa, longe de representar apenas um obstáculo à uniformidade, configura um terreno fértil para o aprendizado institucional e o aprimoramento das práticas de gestão da dívida ativa. A transação tributária, ao ser incorporada de forma

⁷⁰ Disponível em: < https://repositorio.fgv.br/items/9ecd6035-417e-43c4-9bec-1ba0033a222c?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_id=fgvnoticias-2025-03-14 >. Acesso em: 17 jun. 2025.

adaptativa por cada estado, reafirma o potencial do federalismo fiscal brasileiro como instrumento de experimentação descentralizada de políticas públicas.

Nesse cenário, o Distrito Federal emerge como um ente especialmente bem posicionado para consolidar um modelo próprio de transação tributária, inspirado nas boas práticas já testadas em outros entes federados, mas atento às peculiaridades de sua estrutura arrecadatória e contenciosa. A Lei Distrital nº 7.684/2025⁷¹ e o Decreto nº 47.337/2025⁷², ao instituírem o programa permanente *Negocia-DF*, dialogam diretamente com esse movimento nacional de modernização da cobrança tributária, em prol da consolidação de uma política pública contínua de estímulo à regularização fiscal mediante instrumentos negociais de caráter resolutivo, consensual e eficiente.

2.1.2. Motivação e objetivos do legislador distrital

A formulação do Projeto de Lei nº 1.731/2025⁷³, que deu origem à Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025⁷⁴, deve ser compreendida no contexto de um esforço institucional mais amplo de modernização da gestão da dívida ativa e de aprimoramento dos instrumentos de solução de litígios envolvendo o Distrito Federal e seus contribuintes.

Inspirada na experiência federal, consagrada pela Lei nº 13.988/2020⁷⁵ e amparada no artigo 171 do Código Tributário Nacional, a proposta buscou adaptar ao âmbito distrital um modelo de transação resolutiva que privilegia a consensualidade, a segurança jurídica e a eficiência arrecadatória, em substituição à lógica, historicamente, centrada na cobrança coercitiva.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 64/2025, subscrita pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (Distrito Federal, 2025, pp. 15-16), o projeto teve como propósito central “promover a racionalização do contencioso tributário, a

⁷¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷³ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1731_2025>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷⁵ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm>. Acesso em: 20 jun. 2025.

recuperação célere e eficiente de créditos de difícil recuperação e a consolidação de maior segurança jurídica na relação entre o Fisco e os contribuintes”. A proposta foi delineada, portanto, como instrumento de política pública voltado à justiça fiscal e à sustentabilidade das finanças distritais, a fim de que a transação seja instituída como alternativa permanente aos programas de parcelamento ou de anistia fiscal que marcaram a experiência recente do Distrito Federal.

Essa motivação decorreu do diagnóstico de que os sucessivos programas de refinanciamento (REFIS-DF), ainda que tenham proporcionado alívio momentâneo de caixa, não lograram resultados duradouros de adimplência, tampouco reduziram o estoque de litígios judiciais e administrativos. Ao contrário, fomentaram uma cultura de expectativa de perdão fiscal periódico.

A transação, por sua vez, foi concebida como mecanismo de governança tributária, orientado por critérios técnicos e por uma lógica de concessões mútuas, mediante análise individualizada da recuperabilidade dos créditos e da capacidade contributiva do devedor, promovendo o adimplemento responsável e a previsibilidade na relação fiscal.

Em mensagem encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador Ibaneis Rocha reforçou essa orientação ao solicitar a apreciação da matéria em regime de urgência, sob a justificativa de que a proposta representava instrumento essencial à justiça fiscal e ao aperfeiçoamento das relações entre o Estado e os contribuintes. Essa urgência não foi apenas procedimental, mas refletiu a necessidade concreta de prover a Administração Tributária de meios modernos e jurídicos para enfrentar a baixa eficiência na recuperação de créditos inscritos e a sobrecarga do contencioso fiscal.

A Nota Jurídica nº 57/2025 – SEEC/AJL/UFAZ ressalta que a proposta distrital “assemelha-se em muito à legislação de Minas Gerais”, especialmente à Lei nº 25.144/2025, e alinha-se às diretrizes do Convênio ICMS nº 210/2023, do CONFAZ, que autorizou os entes federativos a instituir programas de transação nos termos do artigo 171 do CTN⁷⁶. Essa harmonização normativa visou garantir coerência federativa e evitar assimetrias regionais na aplicação do instituto, fortalecendo a legitimidade jurídica e fiscal da medida.

⁷⁶ Disponível em: < <https://www.cl.df.gov.br/documents/29766514/33608942/1747064265204-Projeto+de+Lei+-+28295813%29.pdf/b47637aa-6e08-f449-5194-132aac0d50c6?version=1.0&t=1747064265342> >. Acesso em: 20 jun. 2025.

Outro eixo de motivação identificado nos autos do processo legislativo diz respeito à compatibilidade da proposta com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁷⁷. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no Parecer Jurídico nº 197/2025 – PGDF/PGCONS⁷⁸, esclareceu que a transação tributária, por envolver concessões recíprocas e extinguir créditos mediante contraprestações, não configura renúncia de receita, o que afasta a incidência do artigo 14 da LRF. Nessa linha, a exposição de motivos reforçou que o instituto não implica “entrega unilateral de benesses pelo Estado, mas extinção do crédito mediante negociação com contrapartidas”⁷⁹. Este fundamento foi determinante para assegurar o enquadramento da iniciativa às exigências de equilíbrio fiscal e de transparência orçamentária.

Sob o prisma administrativo, o projeto visou também fortalecer a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) como órgão protagonista na condução das negociações, conferindo-lhe competência exclusiva para representar o Distrito Federal na celebração das transações, consolidando uma estrutura institucional voltada à resolução consensual de conflitos tributários. Como ressaltou o Governador na solenidade de sanção da lei, o Programa Negocia-DF representa “uma nova etapa de relacionamento entre o governo e o contribuinte, baseada na confiança, no diálogo e na solução consensual dos conflitos” (Agência Brasília, 2025). Trata-se, portanto, de uma política de Estado orientada por valores de governança, transparência e eficiência, e não de um programa arrecadatório de ocasião.

Além da dimensão jurídica e fiscal, a motivação do legislador distrital também abrange um aspecto de cultura institucional, voltado à superação do paradigma da litigiosidade e à construção de um modelo cooperativo de conformidade tributária. O instituto, assim, busca conciliar o interesse público na arrecadação com a capacidade contributiva do devedor, a fim de reduzir litígios e fomentar a cultura de cooperação entre Estado e contribuinte. Em síntese, a transação surge como expressão de uma nova racionalidade fiscal, em que o diálogo substitui a coerção e a previsibilidade reforça a confiança mútua entre as partes.

⁷⁷ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷⁸ Disponível em: < <https://parecer.pg.df.gov.br/#> >. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁷⁹ Disponível em: < <https://www.cl.df.gov.br/documents/29766514/33608942/1747064265204-Projeto+de+Lei+-+28295813%29.pdf/b47637aa-6e08-f449-5194-132aac0d50c6?version=1.0&t=1747064265342> >. Acesso em: 20 jun. 2025.

Dessa forma, os objetivos do legislador distrital podem ser sintetizados em três eixos complementares: (i) eficiência arrecadatória e sustentabilidade fiscal, mediante recuperação célere de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação; (ii) racionalização do contencioso tributário, com redução da litigiosidade administrativa e judicial; e (iii) promoção da justiça fiscal e da segurança jurídica, mediante instrumentos transparentes e isonômicos de negociação. O resultado é um marco normativo que alinha a prática fiscal distrital às tendências contemporâneas de administração consensual de conflitos e de governança pública orientada à eficiência e à legitimidade.

2.2. Análise do arcabouço normativo distrital sobre a transação resolutiva de litígio de natureza tributária ou não tributária

A análise do arcabouço normativo distrital sobre a transação resolutiva de litígios tributários e não tributários ganha relevo particular quando situada em perspectiva comparada com o movimento nacional de institucionalização do instituto.

Após a edição da Lei Federal nº 13.988/2020 e a proliferação de leis estaduais específicas, o Distrito Federal optou por estruturar uma política pública, de caráter permanente, por meio da Lei nº 7.684, de 6 de junho de 2025, regulamentada pelo Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025, e densificada por atos infralegais expedidos pela PGDF e pela SEEC.

Trata-se de um desenho normativo que, ao mesmo tempo em que incorpora diretrizes já consolidadas no plano federal, como a centralidade da análise de recuperabilidade do crédito, a adoção de modalidades de transação por adesão e individual e o uso intensivo de plataformas digitais, introduz soluções originais, a exemplo da repartição de competências entre Procuradoria-Geral do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Economia, da vinculação expressa ao sistema de rating da dívida ativa distrital e da disciplina detalhada de meios alternativos de adimplemento, como créditos acumulados de ICMS e precatórios.

A partir desse conjunto normativo, será possível examinar, nos tópicos seguintes, os requisitos gerais de admissibilidade, as modalidades de transação, o papel institucional dos órgãos fazendários, bem como as condições materiais e procedimentais que conformam o Programa Negocia-DF como política pública de gestão estratégica da dívida ativa.

2.2.1. Requisitos gerais para transação e modalidades previstas

A Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025⁸⁰, institui, no âmbito do Distrito Federal, o instituto da transação tributária como mecanismo de resolução consensual de conflitos e regularização de créditos inscritos em Dívida Ativa, em observância dos parâmetros estabelecidos pelo art. 171 do Código Tributário Nacional. Com base nos princípios da legalidade, eficiência arrecadatória, consensualidade, boa-fé e função social da Dívida Ativa, o diploma legal estabelece uma estrutura normativa inovadora e funcional, que foi regulamentada pelo Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025⁸¹, e complementada por atos infralegais editados pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) e pela Secretaria de Estado de Economia (SEEC).

Nos termos do art. 1º da Lei nº 7.684/2025⁸², a transação pode versar sobre créditos tributários ou não tributários, inscritos em dívida, inclusive aqueles em discussão judicial ou administrativa, de titularidade do Distrito Federal, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Sobre a necessidade de inscrição prévia, é imperioso destacar que a transição do crédito público inadimplido para crédito inscrito em dívida ativa representa uma mudança de abordagem na cobrança. No primeiro momento, busca-se resolver a inadimplência de forma amigável, ao passo que no segundo há uma clara sinalização sobre a necessidade de medidas mais rigorosas. Neste momento, garante-se ao Estado a recuperação dos valores devidos e a manutenção dos recursos necessários para suas funções públicas. Além disso, a inscrição em dívida ativa representa não é apenas uma formalidade burocrática, mas um ato administrativo pelo qual se constata a liquidez, a certeza e a exigibilidade do crédito público inadimplido (BUCCI; PINHO, 2025, p. 231).

Nota-se, portanto, que é neste relevante momento em que a Administração Fazendária realiza o controle de legalidade, consistente na verificação da adequação da norma individual e concreta produzida pela Administração na constituição do crédito à legislação vigente (art. 39, §1º, da Lei nº 4.320, de 1964).

⁸⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 jul. 2025.

⁸¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 jul. 2025.

⁸² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 jul. 2025.

Em continuidade, cumpre consignar que, em observância ao previsto no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸³, devem ser consideradas empresas públicas distritais dependentes àquelas caracterizadas pela utilização de aportes de recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária do Distrito Federal na respectiva estatal.

Para fins de conhecimento, registre-se que, no âmbito distrital, existem apenas seis empresas estatais caracterizadas como dependentes, quais sejam, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), Companhia Metropolitana do Distrito Federal (METRÔ-DF), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER-DF), Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB), Companhia de Planejamento do Distrito Federal – em liquidação (CODEPLAN)⁸⁴.

Concluído esse recorte, o art. 4º da mesma lei elenca as duas modalidades possíveis de transação: (i) por adesão, de natureza padronizada e coletiva, realizada mediante publicação de edital confeccionado e publicado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal, em conjunto, no caso de transação por adesão de créditos tributários não judicializados ou confeccionado e publicado, exclusivamente, pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no caso de transação por adesão de créditos não tributários não judicializados ou de qualquer crédito judicializado, tributário ou não tributário; e (ii) por proposta individual ou conjunta de iniciativa do devedor ou do credor, competindo apenas à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, salvo se versar sobre créditos tributários exclusivamente não judicializados.

Neste ponto, apesar da ausência de previsão legal, entendemos adequada a interpretação no sentido de que são legitimados para propor ou aderir aos editais publicados, o devedor principal, seus sucessores e corresponsáveis tributários, desde que sua legitimidade seja previamente atestada pela Procurador-Geral do Distrito Federal no caso concreto.

⁸³ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 07 jul. 2025.

⁸⁴ Listagem de empresa estatais distritais disponível em: < <https://www.casacivil.df.gov.br/estatais-conheca> > Acesso em 20 set. 2025.

O Decreto Distrital nº 47.337/2025⁸⁵, por sua vez, ao regulamentar a matéria, reforça essa divisão no art. 5º e especifica os critérios de admissibilidade das propostas, tanto na modalidade de adesão quanto na individual. A transação por adesão é sempre vinculada aos parâmetros estabelecidos em edital, sendo vedada qualquer negociação sobre seus termos. Já a transação individual admite a pactuação de condições específicas, respeitados os limites legais e regulamentares, incluindo as diretrizes da Portaria Conjunta PGDF/SEEC nº 42, de 21 de agosto de 2025⁸⁶.

Em relação às propostas individuais, nos termos do art. 17, do Decreto Distrital nº 47.337, de 12 de junho de 2025⁸⁷, estas são cabíveis nas seguintes hipóteses: (i) devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa seja superior a R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); ou (ii) devedores em recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência; ou (iii) a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, enquanto representante jurídica dos credores.

Para fins de atingimento do valor mínimo do consolidado para admissão de propostas individuais, considerar-se-á o somatório de todas as inscrições em Dívida Ativa do devedor. Pontue-se que esse limite poderá ser alterado por ato do Procurador-Geral do Distrito Federal, inclusive com limites diferentes de acordo com a natureza do crédito, observados os critérios de eficiência administrativa.

O procedimento para celebração da transação, conforme art. 13 da Lei nº 7.684/2025⁸⁸, é integralmente eletrônico, devendo tramitar obrigatoriamente em sistema informatizado. Essa exigência assegura não apenas a celeridade e segurança das comunicações processuais, como também a rastreabilidade e o controle dos atos praticados.

Um ponto importante a consignar é o fato que, embora a legislação de regência determine que todas as transações individuais serão negociadas e concluídas exclusivamente por meio eletrônico (Portal PGConcilia), há o fomento legal para

⁸⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁸⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8a71c33470f5406db579450eb2a5c43e/Portaria_Conjunta_42_21_08_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁸⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁸⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

ampliação do diálogo entre as partes envolvidas. Nesse sentido, inclusive, o art. 18, do Decreto 47.337/2025⁸⁹ c/c art. 19 da Portaria PGDF 330/2025⁹⁰, estabelece que para celebração do termo de transação individual poderão ser agendadas reuniões para discussão da proposta e da contraproposta, que deverão ser registradas em ata, anexadas ao respectivo processo SEI.

Esse diálogo negocial qualificado é também observado na previsão do art. 22, §3º, do Decreto nº 47.337/2025⁹¹, que prevê a possibilidade de serem exigidas, a exclusivo critério da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, demonstrações contábeis elaboradas, especialmente, para instruir o pedido, confeccionadas com estrita observância da legislação aplicável e compostas de balanços patrimoniais; demonstrações de resultados; relatórios gerenciais de fluxo de caixa e suas projeções; descrição das sociedades de grupo societário, de fato ou de direito, e outros elementos pertinentes. É possível que seja exigida também a relação nominal completa dos credores, a natureza, a classificação e o valor atualizado do crédito e a indicação dos registros contábeis de cada transação pendente, bem com a relação de bens e direitos de propriedade do requerente, no país e no exterior, com a respectiva localização e destinação, com apresentação de laudo econômico-financeiro e de avaliação dos bens e ativos, subscrito por profissional legalmente habilitado ou empresa especializada.

Nos termos dos artigos 12, da Lei 7.684/2025⁹² e 29, do Decreto 47.337/2025⁹³, a decisão sobre a transação decorrente de proposta individual e a assinatura do respectivo termo é da competência privativa do Procurador-Geral do Distrito Federal. Contudo, nos casos de transação por proposta individual com créditos tributários exclusivamente não judicializados, a proposta individual é decidida e assinada, em conjunto, pelo Procurador-Geral do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado da Economia do Distrito Federal.

⁸⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f203f9c213d74b23a697f665864149f8/Portaria_330_25_06_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

Nada obstante, a legislação permite a delegação dessas atribuições, sendo que, no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a Portaria PGDF 330/2025⁹⁴ prevê que o termo de transação por proposta individual ou conjunta será assinado pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, quando o valor final homologado da transação for superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais). Por outro lado, quando o valor final homologado for inferior, o termo será assinado pelo Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Distrital (arts. 20 e 24 da Portaria PGDF 330/2025).

No que diz respeito à modalidade de transação por adesão, o Decreto nº 47.337/2025⁹⁵, em seu artigo 33, estabelece que o edital de transação por adesão definirá, entre outros pontos, as hipóteses nas quais é proposta a transação; as concessões oferecidas; as exigências, os compromissos e as obrigações a serem atendidos pelos devedores; o prazo e o procedimento para adesão à transação; as hipóteses de rescisão e a descrição do procedimento para apresentação de impugnação e o tratamento a ser conferido às garantias existentes vinculadas aos débitos a serem transacionados.

Ao minudenciar o procedimento de confecção do edital, a Portaria PGDF nº 330/2025⁹⁶ e Portaria Conjunta 42, de 21 de agosto de 2025⁹⁷, estabelecem que a proposta de edital de transação será confeccionada pela Procuradoria de Transação da Procuradoria da Fazenda Distrital (PROT/PGFAZ/PGDF) e submetida ao Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Distrital e ao Procurador-Geral do Distrito Federal ou pela Secretaria Executiva da Fazenda (SEFAZ/SEEC) e submetida ao Secretário de Estado de Economia.

Em quaisquer dessas hipóteses, o órgão de origem da proposta de edital deverá submetê-la à análise e aprovação do outro órgão competente, que se manifestará no prazo de quinze dias corridos, prorrogável justificadamente uma vez, por igual período, a pedido do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do Secretário de Economia do Distrito Federal. Após manifestação e não havendo concordância entre a PGDF e a SEEC, a proposta de edital de transação por adesão será indeferida e arquivada. Por outro lado,

⁹⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f203f9c213d74b23a697f665864149f8/Portaria_330_25_06_2025.html>. Acesso em: 21 set. 2025.

⁹⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f203f9c213d74b23a697f665864149f8/Portaria_330_25_06_2025.html>. Acesso em: 21 set. 2025.

⁹⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8a71c33470f5406db579450eb2a5c43e/Portaria_Conjunta_42_21_08_2025.html>. Acesso em: 21 set. 2025.

aprovada a proposta de edital de transação por adesão, na hipótese do art. 33, será determinada a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e no portal PGConcilia.

Merece menção ainda que o requerimento de transação por adesão deve ser efetuado exclusivamente por meio do sistema eletrônico disponível no Portal PGConcilia, na página dedicada ao programa Negocia-DF, no qual o interessado deverá indicar o número do edital de transação ao qual se quer aderir, as dívidas ativas elencadas para a transação e as garantias oferecidas, caso exigidas; assumir os compromissos de que trata a Lei nº 7.684, de 6 de junho de 2025⁹⁸ e o Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025⁹⁹, bem como apresentar outros documentos especificados no edital respectivo.

Ressalte-se que, na transação por adesão, o interessado não possui margem de negociação com a Administração Fazendária, de modo que a adesão implica na aceitação pelo devedor ou parte adversa de todas as condições fixadas no edital.

Assim, apresentado e deferido o pedido, o requerente será notificado para assinar o respectivo termo de adesão, que será também assinado, em conjunto, pelo Secretário Executivo da Fazenda e pelo Procurador-Chefe da PROT/PGDF, ou apenas por este, quando a transação envolver exclusivamente créditos judicializados.

Assinado o termo de transação, será prontamente disponibilizado pelo sistema ao aderente a linha digitável para pagamento da parcela única ou da entrada, nos casos de parcelamentos, sendo dever da parte aderente emitir o Documento de Arrecadação (DAR) das parcelas vincendas, diretamente no Portal da Receita.

Concluído esse recorte, deve-se destacar que uma das inovações centrais do modelo distrital é a classificação dos créditos em função de sua recuperabilidade, o chamado *rating*.

Nos termos do art. 14, da Lei Distrital nº 7.684/2025¹⁰⁰, compete à Secretaria de Estado de Economia a classificação dos créditos com base em metodologia pré-estabelecida em ato próprio. Percebe-se que, ao contrário do que ocorre em outras

⁹⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁹⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹⁰⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

unidades federativas, a classificação do *rating* das dívidas não é efetuado pela Procurador-Geral do Distrito Federal, mas, exclusivamente, pela Secretaria de Estado de Economia.

Essa diretriz, que será melhor explorada no capítulo 3, é embasada na Lei Complementar nº 1.026, de 31 de outubro de 2023¹⁰¹, que define quatro faixas de recuperabilidade: (i) créditos com alta perspectiva de recuperação (A); créditos com média perspectiva de recuperação (B); créditos com baixa perspectiva de recuperação (C); e créditos com baixíssima perspectiva de recuperação ou considerados irrecuperáveis (D).

Nota-se, portanto, que no âmbito Distrital, de forma diversa do que ocorre na União Federal, a análise da classificação para fins de transação é efetuada com base no crédito tributário em si, e não relação a pessoa do contribuinte.

Assim, em regra, a legislação autoriza a concessão de determinados benefícios, notadamente descontos em juros de mora e demais encargos, apenas aos créditos classificados como de difícil recuperação (C) ou irrecuperáveis (D). Essa regra só é relativizada nas hipóteses em que o devedor seja pessoa jurídica em recuperação judicial ou extrajudicial, falência ou em liquidação judicial ou extrajudicial, quando, então, os olhos se voltam para o contribuinte e há uma presunção legal de que todos os créditos são irrecuperáveis ou de difícil recuperação (art. 19, §6º, da Lei nº 7.684/2025¹⁰²).

Importa destacar que o *rating* atribuí não apenas um diagnóstico de recuperabilidade do crédito, mas também condiciona o grau de concessões admitidas na proposta, conforme dispõem os arts. 11 e 12 do Decreto nº 47.337/2025¹⁰³. Assim, a depender da classificação, os descontos sobre juros, multa e encargos legais poderão atingir até 70%, com possibilidade de parcelamento em até 145 prestações mensais.

¹⁰¹ Disponível em:

<[¹⁰² Disponível em:](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%201.026%2C%20DE%2031%20DE%20OUTUBRO%20DE%202023&text=Estabelece%20sistema%20de%20classifica%C3%A7%C3%A3o%20dos,funda%C3%A7%C3%B5es%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=IV%20%2D%20D%3A,de%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20ou%20considerados%20irrecuper%C3%A1veis.>. Acesso em: 20 set. 2025.</p>
</div>
<div data-bbox=)

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹⁰³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

Essa sistematização normativa demonstra a coerência do modelo distrital, que se estrutura a partir de múltiplas fontes complementares. A Lei nº 7.684/2025¹⁰⁴ define os princípios e fundamentos; o Decreto nº 47.337/2025¹⁰⁵ operacionaliza os procedimentos; a Portaria Conjunta nº 42/2025¹⁰⁶ disciplina a governança institucional da transação; a Portaria PGDF nº 330/2025¹⁰⁷ regula o procedimento individual; a Portaria SEEC nº 621/2025¹⁰⁸ define os critérios de rating; e a Instrução Normativa SEEC nº 01/2025¹⁰⁹ aborda a utilização de créditos acumulados de ICMS na transação. Trata-se de uma engrenagem legislativa que conjuga segurança jurídica, flexibilidade negocial e eficiência fiscal, com o objetivo de consolidar um modelo de transação tributária robusto, responsivo e inovador no cenário federativo brasileiro.

2.2.2. Competências e papel institucional da Procuradoria-Geral do DF e da Secretaria de Estado da Economia

A Lei Distrital nº 7.684/2025 e sua regulamentação infralegal por meio do Decreto nº 47.337/2025, conjugadas com os atos normativos complementares (Portaria PGDF nº 330/2025; Portaria SEEC nº 621/2025; Portaria Conjunta PGDF/SEEC nº 42/2025 e Instrução Normativa SEEC nº 01/2025 estabelecem um modelo de governança institucional compartilhada entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) e a Secretaria de Estado de Economia (SEEC) no que tange à implementação, operacionalização e supervisão da transação tributária no âmbito do Distrito Federal.

No plano normativo, a PGDF e a SEEC exercem funções simultaneamente complementares e autônomas, com atribuições que se desdobram em diferentes fases do

¹⁰⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹⁰⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹⁰⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8a71c33470f5406db579450eb2a5c43e/Portaria_Conjunta_42_21_08_2025.html>. Acesso em: 21 set. 2025.

¹⁰⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f203f9c213d74b23a697f665864149f8/Portaria_330_25_06_2025.html>. Acesso em: 21 set. 2025.

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/8ec02fb8-9841-3e4a-9b92-fc18754d0995/DODF%20152%2014-08-2025%20INTEGRA.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2025.

¹⁰⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a573eb4bfa1f4600844410ec4ea518fa/seec_sefaz_int_01_2025.html#:~:text=INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2001%2C%20DE,do%20inciso%20V%20do%20art.>. Acesso em: 20 set. 2025.

procedimento de transação. A PGDF, como órgão jurídico da Fazenda Pública distrital, exerce papel central no que concerne à análise de viabilidade jurídica e legal dos pedidos de transação, à condução das negociações nos casos de transação individual, à homologação dos acordos e à inscrição, controle e baixa dos créditos objeto da transação. Tais funções encontram fundamento direto no art. 7º da Lei nº 7.684/2025¹¹⁰, bem como nos arts. 7º a 11 do Decreto nº 47.337/2025¹¹¹.

A SEEC, por seu turno, é responsável não apenas pela definição do *rating* dos créditos, mas também pela parametrização técnica das propostas, fornecimento de dados econômico-fiscais para análise de capacidade de pagamento, gestão de sistemas tecnológicos integrados e, em casos de transação que envolva créditos de natureza não tributária oriundos de autarquias e fundações vinculadas, pela concordância expressa para realização da transação.

Além disso, a legislação determina à Secretaria de Estado de Economia o dever de manter banco de dados eletrônico com informações cadastrais, patrimoniais ou econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou por terceiros, capaz de estimar a capacidade de pagamento dos débitos inscritos em dívida ativa pelos sujeitos passivos. Essa obrigação tem por objetivo central o acompanhamento dos indícios de bens ou atividade econômica dos sujeitos passivos, bem como a prestação de subsídios para formulação das propostas de transação.

Inclusive, o art. 59, parágrafo único, do Decreto nº 47.337/2025¹¹², determinar que os elementos de fato, de direito e outros que se fizerem necessários para a realização de transação poderão ser requisitados por Procurador do Distrito Federal que participe da Procuradoria de Transação da Procuradoria da Fazenda Distrital (PROT/PGFAZ), requisição esta que terá tratamento preferencial, com atendimento no prazo assinalado.

Outra competência relevante conferida à SEEC é prevista no art. 61, do Decreto nº 47.337/2025¹¹³, que determina que o órgão deverá encaminhar, até 30 (trinta) dias após

¹¹⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 25 set. 2025.

¹¹¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹¹² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹¹³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

o encerramento de cada quadrimestre, relatório das transações realizadas no período para a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Para tanto, o documento deverá conter, no mínimo, a indicação dos termos, das partes, do valor total do débito, dos valores deferidos e dos valores reduzidos, resguardadas as informações legalmente protegidas por sigilo, aplicando-se a todas elas, inclusive por analogia aos créditos não tributários, ao art. 198 do Código Tributário Nacional¹¹⁴. Ademais, a normativa prevê que outras informações, sem prejuízo de eventuais complementações a serem requeridas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Além dessas atribuições, o arcabouço normativo que rege a transação resolutiva de litígios no âmbito do Distrito Federal confere à SEEC, conforme visto no tópico anterior, relevantes competências, tais como a classificação do créditos inscritos em dívida ativa, a admissão de créditos acumulados de ICMS como forma de reduzir o passivo a ser transacionado e manifestação em pedido que envolvam a compensação de precatórios, temática estas que serão minudenciadas no capítulo final do presente trabalho.

Do ponto de vista da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a legislação confere à instituição um papel de verdadeiro catalizador da transação resolutiva de natureza tributária ou não tributária, a ponto de concentrar toda instrumentalização digital do sistema do Negocia-DF no Portal PGConcilia¹¹⁵, por meio da recepção e tratamento dos pedidos, bem como pela conclusão de todos os acordos firmados no âmbito do Programa, conforme determinam os arts 22; 31, 33, 34, 41 e 47, todos do Decreto nº 47.337/2025¹¹⁶.

Inclusive, o arcabouço normativo prevê que Procuradoria-Geral do Distrito Federal participará e decidirá todas as transações firmadas no âmbito distrital, por vezes em conjunto com a SEEC, quando envolver créditos tributários ou não tributário não judicializados, ou individualmente, nas hipóteses de créditos judicializados. Esse paradigma reforça o papel central da PGDF no desenvolvimento e sucesso do Programa Negocia-DF.

De todo modo, reconhece-se que o êxito da transação resolutiva no Distrito Federal demanda uma atuação sinérgica entre a PGDF e a SEEC, a fim de se assegurar as

¹¹⁴ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm >. Acesso em: 20 set. 2025.

¹¹⁵ Disponível em: <https://solucoes.pg.df.gov.br/PGConcilia/>

¹¹⁶ Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

condições ofertadas aos contribuintes estejam alinhadas com a política fiscal do Distrito Federal, respeitando-se, de um lado, os limites da legalidade tributária e, de outro, as metas de arrecadação e equilíbrio das contas públicas.

Nesse contexto, o modelo institucional adotado pelo Distrito Federal para a implementação da transação tributária evidencia um desenho de governança colaborativa, com repartição clara de competências entre os órgãos envolvidos, mecanismos de controle recíproco e apoio em infraestrutura tecnológica avançada. Estamos diante, portanto, de um arranjo normativo que busca garantir não apenas a legalidade e a eficiência na condução dos acordos, mas também a legitimidade institucional das decisões e a *accountability* perante o contribuinte e a sociedade.

2.2.3 Condições para concessão, descontos, parcelamentos e contrapartidas exigidas

As regras aplicáveis à concessão de benefícios no âmbito da transação resolutiva de litígios no Distrito Federal encontram-se previstas especialmente na Lei nº 7.684, de 6 de junho de 2025¹¹⁷ e no Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025¹¹⁸, cujas normas são complementadas por atos normativos infralegais expedidos pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) e pela Secretaria de Estado de Economia (SEEC). O modelo adotado pelo Distrito Federal reflete a intenção do legislador distrital de institucionalizar uma política pública de negociação fiscal duradoura, transparente e juridicamente segura, por meio do Programa Negocia-DF.

Com efeito, a Lei nº 7.684/2025¹¹⁹, em seu art. 10, e o Decreto nº 47.337/2025¹²⁰, no art. 11, elencam os benefícios que podem ser conferidos ao contribuinte transigente, tais como: concessões de descontos proporcionais à recuperabilidade do crédito; parcelamento em até 120 (cento e vinte) vezes ou em até 145 (cento e quarenta e cinco) vezes, em se tratando de pessoas jurídicas em recuperação judicial, falência ou liquidação;

¹¹⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 25 set. 2025.

¹¹⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 20 set. 2025.

¹¹⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

diferimento ou moratória parcial do pagamento; utilização de créditos líquidos e certos de precatórios ou de ICMS acumulado, entre outras possibilidades.

Interessante previsão é a contida no inciso III, da Lei nº 7.684/2025¹²¹, que prevê como benefício o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento, o parcelamento e a moratória. Trata-se de uma cláusula geral, que confere uma maior maleabilidade ao gestor, a fim de que seja possível chegar a uma solução mais adequada para compatibilizar o interesse da Administração com a realidade econômica do contribuinte.

A escolha e a extensão dos benefícios concedidos estão condicionadas ao grau de recuperabilidade do crédito inscrito em Dívida Ativa, cujo rating é atribuído exclusivamente pela Secretaria de Estado de Economia, nos termos da Portaria SEEC nº 621/2025¹²², regulamentada, por sua vez, pela Instrução Normativa SEEC nº 01/2025¹²³. Os critérios utilizados para essa classificação incluem, entre outros, o histórico de pagamento do contribuinte, o tempo de inscrição em dívida ativa, a existência de garantias e a situação econômico-fiscal do devedor. A atribuição do rating pode ser revista de ofício ou mediante provocação do interessado, caso sobrevenham elementos novos que alterem substancialmente a avaliação de recuperabilidade.

As condições objetivas para a concessão do benefício de descontos estão limitadas aos percentuais constantes no Anexo I do Decreto nº 47.337/2025¹²⁴. Essas tabelas não apenas definem os percentuais máximos de redução sobre juros, multas e encargos legais, como também fixa os prazos máximos de parcelamento admitidos e modula a amplitude desses benefícios ao perfil econômico do contribuinte.

Distingue, por exemplo, pessoa natural, microempresa, empresa de pequeno porte e contribuinte em recuperação judicial, bem como o tipo de crédito a ser transacionado, visto que a legislação diferencia as possibilidades de descontos para os créditos tributários e não tributários.

¹²¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²² Disponível em: <<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/8ec02fb8-9841-3e4a-9b92-fc18754d0995/DODF%20152%2014-08-2025%20INTEGRA.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e69c9223558f4ad4a7086231a9209822/seec_sefin_contdf_int_01_2025.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Pela clareza das informações, trazemos a seguir os percentuais máximos de descontos e quantidade de parcelas previstos no Decreto nº 47.337/2025¹²⁵, que devem ser observadas na hipótese da transação envolver créditos tributários:

Quantidade de parcelas	Classificação do crédito	Desconto sobre multa, juros e demais acréscimos legais
Única	Irrecuperável	até 65%
	Difícil recuperação	até 60%
2 (duas) a 36 (trinta e seis)	Irrecuperável	até 55%
	Difícil recuperação	até 50%
37 (trinta e sete) a 60 (sessenta)	Irrecuperável	até 45%
	Difícil recuperação	até 40%
61 (sessenta e um) a 96 (noventa e seis)	Irrecuperável	até 35%
	Difícil recuperação	até 30%
97 (noventa e sete) a 120 (cento e vinte)	Irrecuperável	até 25%
	Difícil recuperação	até 20%

Nada obstante, pelo critério da especialidade, a tabela acima não deve prevalecer quando a transação envolver créditos tributários imputados a empresas em processo de recuperação judicial, liquidação judicial, liquidação extrajudicial ou falência. Nesses casos, é bom lembrar que o art. 11, §6º, da Lei nº 7.684/2025¹²⁶ estabelece uma presunção legal de irrecuperabilidade dos créditos devidos por essas pessoas, independente do rating, ao passo que o Decreto nº 47.337/2025¹²⁷ prevê uma tabela mais vantajosa em prol do adimplemento das dívidas:

¹²⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Quantidade de parcelas	Desconto sobre multa, juros e demais acréscimos legais
Única	até 70%
2 (duas) a 60 (sessenta)	até 60%
61 (sessenta e um) a 72 (setenta e duas)	até 50%
73 (setenta e três) a 96 (noventa e seis)	até 40%
97 (noventa e sete) a 120 (cento e vinte)	até 30%
121 (cento e vinte uma) a 145 (cento e quarenta e cinco)	até 20%

De modo similar, a Lei nº 7.684/2025¹²⁸ confere tratamento diferenciados às transações que envolvam pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, em relação aos quais será observada a legislação aplicável às pessoas jurídicas não optantes pelo Simples Nacional; sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014¹²⁹; instituições de ensino; e, microempreendedor individual. Nesses casos, o Decreto nº 47.337/2025¹³⁰ estabelece as seguintes possibilidades de descontos e parcelamentos:

Quantidade de parcelas	Classificação do crédito	Desconto sobre multa, juros e demais acréscimos legais
Única	Irrecuperável	até 70%
	Difícil recuperação	até 65%
2 (duas) a 36 (trinta e seis)	Irrecuperável	até 60%
	Difícil recuperação	até 55%

¹²⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹²⁹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹³⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

37 (trinta e sete) a 60 (sessenta)	Irrecuperável	até 50%
	Difícil recuperação	até 45%
61 (sessenta e um) a 96 (noventa e seis)	Irrecuperável	até 40%
	Difícil recuperação	até 35%
97 (noventa e sete) a 120 (cento e vinte)	Irrecuperável	até 30%
	Difícil recuperação	até 25%

Por oportuno, é imperioso consignar que, para os créditos não tributários, a legislação distrital admite, inclusive, concessões de descontos sobre o montante principal do débito (art. 10, inciso II, da Lei nº 7.684/2025¹³¹). O Decreto nº 47.337/2025¹³², inclusive, fixa os seguintes parâmetros de descontos e parcelamentos:

Quantidade de parcelas	Classificação do crédito	Desconto sobre valor do principal	Desconto sobre multa, juros e demais acréscimos legais
Única	Irrecuperável	até 65%	até 65%
	Difícil recuperação	até 60%	até 60%
2 (duas) a 36 (trinta e seis)	Irrecuperável	até 55%	até 55%
	Difícil recuperação	até 50%	até 50%
37 (trinta e sete) a 60 (sessenta)	Irrecuperável	até 45%	até 45%
	Difícil recuperação	até 40%	até 40%
61 (sessenta e um) a 96 (noventa e seis)	Irrecuperável	até 35%	até 35%
	Difícil recuperação	até 30%	até 30%
97 (noventa e sete) a 120 (cento e vinte)	Irrecuperável	até 25%	até 25%
	Difícil recuperação	até 20%	até 20%

¹³¹ Art. 9º A transação na cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e de suas autarquias, fundações públicas e entes distritais pode ser proposta:
(...)

II - a concessão de descontos no valor **principal**, na multa, nos juros e nos demais acréscimos legais, relativos a créditos de natureza não tributária classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos em ato da Secretaria de Economia do Distrito Federal; (Grifo nosso).

¹³² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

No tocante aos créditos classificados como sendo de pequeno valor¹³³, a legislação apresenta algumas condicionantes para admitir a transação. Primeiro, a transação relativa a crédito de natureza tributária ou não tributária de pequeno valor somente pode ser realizada no caso de débitos inscritos em dívida ativa há mais de 2 anos na data de publicação do edital, em respeito a regra de interregno prevista no art. 2º, da Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015¹³⁴. Além disso, os descontos nas multas, juros e demais encargos deve respeitar o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do valor total do crédito, sendo admitido o parcelamento máximo em 60 meses.

Para as hipóteses de transação de créditos tributários e não tributários de pequeno valor, o Decreto nº 47.337/2025¹³⁵, prevê os seguintes parâmetros de descontos e parcelamentos:

Quantidade de parcelas	Classificação do crédito	Desconto sobre multa, juros e demais acréscimos legais
Única	Irrecuperável	até 50%
	Difícil recuperação	até 45%
2 (duas) a 12 (doze)	Irrecuperável	até 40%
	Difícil recuperação	até 35%
13 (treze) a 36 (trinta e seis)	Irrecuperável	até 30%
	Difícil recuperação	até 25%
37 (trinta e sete) a 48 (quarenta e oito)	Irrecuperável	até 20%
	Difícil recuperação	até 15%

¹³³ Para o ano de 2025, é considerando como sendo de pequeno valor os créditos tributários e não tributários, cujos consolidados por contribuinte não ultrapasse o montante de R\$ 39.009,51 (trinta e nove mil e nove reais e cinquenta e um centavos), em atenção ao disposto no art. 1º, da Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015 c/c o art. 1º, da Portaria PGDF nº 17, de 13 de janeiro de 2025.

¹³⁴ LC nº 904/2015. Art. 2º Deve ser observado o interregno de 2 anos entre a data da inscrição do débito na dívida ativa e o seu ajuizamento junto ao Poder Judiciário, ressalvados os casos em que a prescrição ocorra nesse intervalo ou por deliberação conjunta do secretário de estado de economia e do procurador-geral do Distrito Federal de que o ajuizamento em prazo inferior atende ao interesse público. ([Artigo alterado\(a\) pelo\(a\) Lei Complementar 959 de 26/12/2019](#))

Parágrafo único. Nos casos de débitos oriundos de contencioso administrativo, o prazo a que se refere o caput é reduzido para 120 dias.

¹³⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 10 ago. 2025.

49 (quarenta e nove) a 60 (sessenta)	Irrecuperável	até 10%
	Difícil recuperação	até 5%

Em relação ao uso de créditos acumulados de ICMS, que também será objeto de detalhamento no capítulo 3, a legislação distrital estabeleceu parâmetros bastante inovadores. Nos termos do art. 9º, inciso V, da Lei nº 7.684/2025¹³⁶ e dos arts. 11, inciso V, 56, 56-A e 56-B do Decreto nº 47.337/2025¹³⁷, o contribuinte poderá utilizar créditos acumulados de ICMS próprios ou adquiridos de terceiros, para fins de liquidação de até 75% (setenta e cinco por cento) do valor principal da dívida transacionada relativa a débitos de ICMS, bem como de suas multas e encargos legais.

Essa autorização foi conferida, no plano nacional, pelo Convênio ICMS nº 53, de 11 de abril de 2025, que, ao alterar o Convênio ICMS nº 210/2023, autorizou explicitamente o Distrito Federal a instituir esse mecanismo de transação. A efetivação dessa compensação exige, contudo, observância ao regulamento do ICMS, especialmente, quanto à origem e validade dos créditos, à titularidade e à homologação da SEEC, conforme disciplinado na Instrução Normativa nº 01/2025.

No mesmo sentido, o uso de precatórios judiciais como instrumento de adimplemento transacional foi previsto no art. 9º, inciso VI, da Lei nº 7.684/2025¹³⁸, no art. 11, inciso VI e no art. 56-C do Decreto nº 47.337/2025¹³⁹. O dispositivo autoriza a utilização de créditos líquidos, certos e exigíveis, próprios ou adquiridos de terceiros, consubstanciados em precatórios judiciais já expedidos e com trânsito em julgado, desde que reconhecidos pelo Distrito Federal, suas autarquias ou fundações, para amortização de até 100% (cem por cento) da dívida transacionada, observado o limite de 75% (setenta e cinco por cento) no caso de créditos tributários, em consonância com o mesmo racional aplicado aos créditos de ICMS. Vale ressaltar que a amortização integral da dívida por

¹³⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹³⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹³⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹³⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 ago. 2025.

meio do emprego de precatórios depende da análise de conveniência e oportunidade da Administração, que possui a prerrogativa de exigir condições e/ou contrapartidas diferenciadas, com base na análise do caso concreto.

De modo complementar, o art. 60 do Decreto nº 47.337/2025¹⁴⁰ inova ao permitir que o contribuinte interessado em realizar o pagamento da transação, mas que não disponha de liquidez imediata, possa optar por contratar operação de crédito junto ao Banco Regional de Brasília (BRB). Trata-se de solução de fomento à regularização fiscal e de incentivo à adimplência, integrando uma política pública de governança cooperativa entre administração tributária e setor bancário estatal. O financiamento poderá abranger o valor transacionado ou parte dele, nos termos definidos pela instituição financeira, com base na análise de crédito do devedor.

Por fim, cumpre destacar que a implementação das condições da transação depende da aceitação expressa, por parte do contribuinte, dos compromissos elencados no art. 3º da Lei nº 7.684/2025¹⁴¹, entre os quais se incluem: a desistência de ações judiciais, a vedação à inclusão de novos débitos enquanto vigente a transação, a aceitação plena e irretratável das condições pactuadas e o reconhecimento da dívida nos exatos termos do acordo.

Inclusive, merece registro que o art. 3º, inciso VI, da Lei nº 7.684/2025¹⁴² prevê que o interessado deverá peticionar nos processos judiciais que tenham por objeto as dívidas envolvidas na transação, inclusive em fase recursal, para noticiar a celebração do ajuste, oportunidade em que informará expressamente que arcará com o pagamento da verba honorária sucumbencial devida e das despesas e custas processuais.

O não cumprimento dessas condições, bem como a inadimplência injustificada ou a constatação de má-fé, são fundamentos legítimos para ensejar a rescisão da transação, com o restabelecimento integral dos créditos anteriormente suspensos, nos termos dos arts. 22 e 23 da referida Lei.

¹⁴⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁴¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁴² Disponível em: <

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

2.2.4. Transparência, publicidade e controle social nas transações tributárias

No regime distrital de transação tributária, a adesão ao princípio da transparência não se limita a referência genérica: é elevada a elemento normativo estruturante das normas de funcionamento do sistema Negocia-DF. A Lei Distrital nº 7.684/2025¹⁴³ parte da premissa de que, ao instituir benefícios aos contribuintes, o Estado deve submeter-se a uma lógica de prestação de contas e publicidade dos atos administrativos que envolvem concessão de vantagens fiscais (art. 1º, §1º). Esse comando legal converge com os dispositivos constitucionais que consolidaram a publicidade como pressuposto da legitimidade administrativa: o inciso LX do art. 5º da Constituição Federal, o caput do art. 37, e o art. 163-A (introduzido pela EC 19/98), além de estar em consonância com o art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal¹⁴⁴.

A densidade normativa conferida ao princípio da publicidade se manifesta com particular nitidez no art. 28 da Lei nº 7.684/2025¹⁴⁵, que impõe ao Executivo o dever de remeter, até 30 dias após o término de cada quadrimestre, relatório consolidado das transações realizadas à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Por seu turno, o art. 61, do Decreto nº 47.337/2025¹⁴⁶ regulamenta essa previsão e atribui à Secretaria de Estado de Economia (SEEC), no prazo de 30 dias após cada quadrimestre, a obrigação de encaminhar o mencionado relatório ao Legislativo distrital. O documento deve conter, segundo o dispositivo legal, a indicação dos termos de transação celebrados, das partes, do valor total do débito, dos valores deferidos e dos valores reduzidos, observando-se as restrições legais quanto a dados protegidos por sigilo fiscal¹⁴⁷. Registre-se que outras informações poderão ser requeridas pela Câmara Legislativa, em sintonia com o sistema de freios e contrapesos, demonstrando que a sistemática distrital pretende garantir não apenas a publicidade mínima, mas, em especial,

¹⁴³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/66634/lei_org_nica__08_06_1993.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁴⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁴⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 ago. 2025

¹⁴⁷ Cf. art. 198 do CTN

o controle institucional do Legislativo sobre os efeitos fiscais e orçamentários da transação.

Além desses dispositivos, o princípio da publicidade encontra substrato na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)¹⁴⁸, que, em seu art. 1º, estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, por meio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e, dentro outros, da obediência a limites e condições para renúncia de receita.

Assim, as normas distritais de transparência ativa reforçam a exigência de que os relatórios quadrimestrais sejam compatíveis com os padrões esperados de *accountability* pública. Por consequência, o controle social, por meio da recepção de dados públicos e da fiscalização política, cria freios institucionais adicionais à atuação discricionária da Administração.

Com efeito, ao adotar plataforma eletrônica (www.sisprot.pg.df.gov.br) para todo o procedimento de transação (art. 1º, §3º e art. 13, da Lei nº 7.684/2025 c/c art. 5º, §2º e art. 22, do Decreto¹⁴⁹), potencializa o exercício da transparência institucional. A rastreabilidade inerente ao sistema eletrônico propicia a auditoria interna e externa dos atos praticados pelos gestores, notadamente por meio da análise dos registros de decisão (*decision-making logs*), do controle de diferentes versão de documentos, dados ou decisões ao longo do tempo (versionamento), do registro formal de cada passo do processo, bem como a partir da implementação de controles de acesso baseados em funções para garantir que apenas pessoas autorizadas possam visualizar, editar ou aprovar determinadas informações ou passos.

Essa estrutura tecnologia garante não apenas a segurança jurídica das transações, mas também torna viável o acompanhamento de dados históricos e agregados pelas instâncias de controle, como o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Ministério Público.

Para dimensionar o modelo distrital e situá-lo em perspectiva comparada, merece menção a regulamentação conferida à transação tributária da União e do FGTS

¹⁴⁸ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 07 ago. 2025

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 07 ago. 2025.

pela Portaria PGFN nº 6.757/2022¹⁵⁰, alterada pela Portaria PGFN/MF nº 1.241/2023¹⁵¹, sendo que esta objetivou incrementar a transparência nos acordos de transação federais.

Dentre as alterações, merece menção o disposto no art. 6º, da Portaria PGFN nº 6.757/2022¹⁵², que consigna como obrigação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional notificar o contribuinte sempre que verificada hipótese de rescisão da transação, com concessão de prazo para regularização do vício (inciso III); tornar públicas todas as transações firmadas com os sujeitos passivos, bem como as respectivas obrigações, exigências e concessões, ressalvadas as informações protegidas por sigilo (inciso IV) e disponibilizar, para fins de transparência e orientação aos contribuintes, no site da PGFN, informações detalhadas para a aferição da Capacidade de Pagamento presumida e procedimento para a sua revisão, de modo a tornar visível ao contribuinte e à sociedade os critérios aplicados.

Inclusive, o parágrafo único, do art. 23, da Portaria PGFN nº 6.757/2022¹⁵³, acrescentado pela Portaria PGFN/MF nº 1.241/2023, prescreve que a Administração Tributária deve possibilitar ao contribuinte o pleno conhecimento da sua capacidade de pagamento, que pode ser revisado por meio de pedido expresso do interessado. A norma estabelece que a Procuradoria-Geral Adjunta da Dívida Ativa da União e do FGTS deverá disponibilizar, no site da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, os elementos que forem utilizados, informações patrimoniais ou econômico-fiscais utilizadas para estimar a capacidade de pagamento presumida apresentada aos contribuintes.

Atrelado ao ideal de transparência, o parágrafo único do art. 12, da Portaria PGFN nº 6.757/2022¹⁵⁴, publiciza os critérios adotados para atualização dos valores das parcelas assumidas pelo contribuinte, nos casos que envolvam o diferimento de pagamento dos débitos. Segundo a norma, o valor de cada prestação será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

¹⁵⁰ Disponível em: < <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941> >. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁵¹ Disponível em: < https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/530635/1/PORTARIA%20PGFN_MF%20N%C2%BA%201.241%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%20DE%202023%20-%20PORTARIA%20PGFN_MF%20N%C2%BA%201.241%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%20DE%202023%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf >. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁵² Disponível em: < <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941> >. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁵³ Disponível em: < <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941> >. Acesso em: 07 ago. 2025.

¹⁵⁴ Disponível em: < <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941> >. Acesso em: 07 ago. 2025.

(Selic), acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado.

No plano distrital, embora não exista norma expressa que determine publicação nominal de todas as transações, o regramento exige que os relatórios trimestrais permitam ao Legislativo e aos demais órgãos de controle exercerem a fiscalização qualitativa e quantitativa sobre os dados agregados e publicizados. Essa escolha normativa, embora preserve dados individuais sob sigilo fiscal, não exime a Administração de fornecer subsídios consistentes para análise parlamentar e técnica.

Em uma abordagem crítica, é possível observar duas potenciais lacunas na legislação distrital. Primeiro, observação a ausência de previsão legal de acesso direto pelos cidadãos aos termos completos dos atos de transação, exceto via mecanismos indiretos de acesso à informação. Outro ponto é que, embora a publicidade ativa constitua avanço, sua eficácia dependerá fortemente da cultura institucional e da fiscalização das instituições de controle.

Portanto, observa-se que o modelo distrital de transparência na transação tributária combina a necessidade de observância dos princípios constitucionais, notadamente, os da publicidade e transparência, com exigências legais estritas (relatórios trimestrais, publicidade de dados agregados e uso de plataforma digital auditável), ao mesmo tempo em que busca equilíbrio com o sigilo fiscal. No entanto, seu sucesso dependerá também da execução concreta do programa, que deve ser centrada na qualidade dos relatórios, na clareza na comunicação e na efetiva fiscalização política e técnica.

Diante o exposto, observa-se que o modelo distrital prevê mecanismos para possibilitar a almejada publicidade dos acordos firmados no âmbito do Programa Negocia-DF. Contudo, na prática, a concretização dessa obrigação estatal dependerá da postura proativa dos agentes envolvidos na transação resolutiva de litígios em matéria tributária, mediante a fixação de critérios objetivos para publicização dos dados, respeitando-se, é claro, os parâmetros mínimos fixados pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.079, de 14 de agosto de 2018)¹⁵⁵.

A publicidade dos critérios, dos fluxos decisórios e das informações econômico-fiscais relevantes reforça a previsibilidade das decisões, reduz assimetrias informacionais e fortalece a confiança pública no Programa Negocia-DF.

¹⁵⁵ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm >. Acesso em: 20 nov. 2025.

Em última análise, a transparência, tal como positivada e operacionalizada, figura como antídoto contra arbitrariedades, a fim de que a transação tributária alcance sua finalidade republicana de eficiência arrecadatória com integridade institucional.

3.A CARTILHA AO CONTRIBUINTE COMO MEIO INFORMATIVO PARA DIFUSÃO DA TRANSAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

A consolidação da transação tributária no âmbito do Distrito Federal não depende apenas da sofisticação do seu desenho normativo ou da robustez de suas estruturas institucionais, mas também da capacidade do Estado de comunicar, de forma clara e acessível, o conteúdo e o alcance desse instituto aos sujeitos passivos a que se dirige.

A transação, enquanto mecanismo de consensualidade fiscal, pressupõe um mínimo de simetria informacional entre Fisco e contribuintes, sob pena de converter-se em instrumento opaco, restrito a poucos atores especializados e incapaz de produzir os efeitos de regularização ampla que justificam sua adoção como política pública.

Nesse cenário, a Cartilha ao Contribuinte é concebida como peça central de uma estratégia de governança comunicacional do Programa Negocia-DF, voltada a reduzir a complexidade percebida do sistema, orientar comportamentos, qualificar o diálogo entre Administração e sociedade e, em última análise, reforçar a legitimidade democrática das escolhas realizadas pelo legislador distrital em matéria de transação tributária.

3.1. Apresentação da Cartilha ao Contribuinte

A Cartilha ao Contribuinte constitui o produto técnico final desenvolvido no âmbito deste mestrado profissional em Direito, tendo como propósito principal a difusão do conhecimento jurídico-institucional acerca do Programa Negocia-DF e do instituto da transação em matéria tributária no Distrito Federal.

Trata-se de um instrumento que alia função pedagógica e transparência pública, que está atrelada ao compromisso da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) com a consolidação de práticas administrativas orientadas pelos princípios da publicidade, eficiência e boa-fé objetiva, conforme delineado no art. 37 da Constituição Federal.

O Negocia-DF, programa permanente de política fiscal distrital, representa um marco na modernização da relação entre o Fisco e o contribuinte. A partir da promulgação da Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025¹⁵⁶, e de seu regulamento pelo Decreto nº

¹⁵⁶ Disponível

em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aac6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 25 ago. 2025.

47.337, de 12 de junho de 2025¹⁵⁷, o Distrito Federal passou a dispor de regime jurídico que materializa, em âmbito local, os valores da consensualidade tributária e da resolução colaborativa de litígios, princípios estes reforçados pela Emenda Constitucional nº 132/2023¹⁵⁸ e pelo art. 171 do Código Tributário Nacional¹⁵⁹.

O novo marco legal, contudo, trouxe consigo o desafio de tornar compreensível e acessível ao público a estrutura da transação tributária, que, como visto, releva-se como um instituto de natureza híbrida, que conjuga elementos de direito público e privado, e exige tanto clareza técnica quanto segurança jurídica.

Assim, em face da multiplicidade de dúvidas manifestadas pelos contribuintes no processo inicial de implementação do Negocia-DF, restou identificada a necessidade de conceber um instrumento didático-informativo, capaz de traduzir a complexa engrenagem normativa e procedimental da transação em linguagem acessível, sem perda de rigor técnico.

A cartilha, portanto, nasce como um produto de comunicação, voltado à democratização do acesso à informação e à indução de uma cultura de conformidade fiscal no âmbito distrital. Seu conteúdo apresenta, de maneira sistematizada, as principais diretrizes normativas e operacionais que regem a transação tributária, tornando claro o papel da PGDF e da SEEC na curadoria do programa, as modalidades disponíveis, as condições de adesão, os critérios de recuperabilidade da dívida e os efeitos jurídicos do acordo, dentre outros pontos.

Ao mesmo tempo, a publicação evidencia a vocação inovadora da PGDF, que, por meio da Procuradoria de Transação (PROT/PGFAZ), incorporou à sua estrutura organizacional uma unidade de caráter eminentemente estratégico e colaborativo, com competência específica para a negociação e gestão de acordos de transação tributária. Essa estrutura foi formalmente instituída pelo Decreto nº 47.383, de 25 de julho de

¹⁵⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 25 ago. 2025.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm>. Acesso em: 25 ago. 2025.

¹⁵⁹ CTN, Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

2025¹⁶⁰, e representa uma ruptura paradigmática em relação ao modelo tradicional de cobrança coercitiva.

Desse modo, a cartilha visa atingir dois objetivos, quais sejam, servir como canal de educação fiscal e de orientação à sociedade e, também, consolidar a identidade institucional da PGDF como protagonista da política pública de transação tributária, a fim de transformar o conhecimento técnico em informação útil, compreensível e replicável.

Além disso, o documento atende à função de responsabilidade social da Advocacia Pública, entendida como dever de promover a transparência e a previsibilidade das ações estatais, especialmente, em temas que impactam diretamente a cidadania fiscal. A efetividade do Estado Fiscal moderno depende não apenas da coerência normativa, mas da sua capacidade comunicativa e de diálogo com o contribuinte, condição sem a qual se perpetua a assimetria informacional que, historicamente, distanciou o cidadão do sistema tributário (Botelho, 2024, p. 71).

3.1.1. Dos questionamentos apresentados pelos contribuintes

A origem da cartilha está diretamente relacionada ao volume expressivo de questionamentos apresentados por contribuintes, advogados e contadores à Procuradoria de Transação, nos meses subsequentes à entrada em vigor da Lei Distrital nº 7.684/2025¹⁶¹. Essas dúvidas foram recebidas, principalmente, por meio dos canais digitais de atendimento da PGDF, em especial o “Fale Conosco”, constante no portal eletrônico PG Concilia/Negocia-DF¹⁶², além de contatos diretos com a Gerência de Apoio Jurídico a Processos de Transação (GETRAN), unidade responsável por centralizar a recepção de indagações de interessados no Programa Negocia-DF e fornecer as orientações iniciais.

Os temas mais recorrentes versavam sobre a diferença entre os parcelamentos especiais (REFIS) e a transação, os critérios de classificação do grau de recuperabilidade da dívida, a possibilidade de quitação do débito por meio de precatórios ou os créditos acumulados de ICMS, a forma de adesão aos editais vigentes, e as consequências

¹⁶⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#cap1_art1>. Acesso em: 25 ago. 2025.

¹⁶¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 28 ago. 2025.

¹⁶² Disponível em: www.sisprot.pg.df.gov.br

decorrentes da transação e as ações judiciais em curso. Também foram frequentes as indagações sobre as formas de ingresso no sistema de Negocia-DF e o processo de análise das propostas de transação.

Esse conjunto de questionamentos, oriundo tanto de contribuintes de pequeno porte quanto de grandes grupos empresariais, denota o desafio comunicativo da Administração Tributária em explicar o novo paradigma da consensualidade fiscal. A multiplicidade de dúvidas evidenciou a necessidade de um canal consolidado de informação oficial, clara e sistematizada, o que, por consequência, reforça a importância do desenvolvido de um documento técnico capaz de orientar, uniformizar e padronizar as respostas institucionais.

Com efeito, a cartilha não se limita a compilar dispositivos legais ou repetir a literalidade normativa. Ao revés, busca traduzir a legislação por meio de perguntas e respostas de caráter prático, a fim de externar o diálogo constante entre a prática da PROT/PGFAZ e as dúvidas efetivamente manifestadas pela sociedade. O produto técnico, portanto, cumpre uma função de retroalimentação entre teoria e prática, isto é, ao mesmo tempo em que informa o contribuinte, contribui para aprimorar os fluxos internos de atendimento e padronização interpretativa dentro da própria Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

3.1.2. Elaboração e aprimoramento da Cartilha ao Contribuinte

O processo de elaboração da cartilha foi conduzido de forma metodológica, participativa e incremental, por meio de sucessivas rodadas de elaboração, revisão e aprimoramento, conforme as etapas que se descrevem a seguir.

O primeiro passo consistiu na pesquisa exploratória de materiais similares disponíveis na internet, com o objetivo de identificar referências institucionais e boas práticas de comunicação em matéria tributária. Esse levantamento revelou a existência de apenas três publicações consolidadas: a Cartilha sobre Transação Tributária da FIESP (2024), a Cartilha do Acordo Paulista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (2024) e a Cartilha Transação Tributária da FGV Direito Rio (2022). Essas obras, embora distintas em enfoque, ofereceram parâmetros valiosos sobre formatação visual, estrutura de perguntas frequentes e adequação da linguagem ao público-alvo, que serviram de referência metodológica para o produto distrital.

Em seguida, foi redigida a primeira versão da cartilha pelo mestrando, baseada no estudo do arcabouço normativo do Distrito Federal e nas experiências iniciais da Procuradoria Especializada de Transação (PROT/PGFAZ), à época ainda em fase de estruturação. O documento foi então submetido à GETRAN, que, por atuar na linha de frente do atendimento remoto inicial aos contribuintes, desempenhou papel essencial na coleta de sugestões e na identificação de pontos que demandavam esclarecimento adicional.

Posteriormente, com a lotação formal do mestrando no Núcleo de Atuação Estratégica da Procuradoria Especializada de Transação (NEST/PROT), instituído pela Instrução Normativa nº 1, de 29 de julho de 2025¹⁶³, foi realizada a segunda consolidação do conteúdo, incorporando parte das contribuições recebidas. Essa versão foi encaminhada ao Procurador do Distrito Federal Ricardo Hideaki Ono, que analisou o material sob a óptica de um operador jurídico externo à rotina da PROT, o que permitiu aferir a clareza e a inteligibilidade do texto.

As observações formuladas resultaram em nova rodada de aprimoramento, com ajustes redacionais e a inclusão de temas que se mostraram de interesse crescente entre os contribuintes. Concluída essa etapa, a cartilha foi encaminhada à Assessoria de Comunicação da PGDF (ASCOM/PGDF), responsável por adequar o produto à identidade institucional da Procuradoria e à linguagem visual compatível com as publicações oficiais da Instituição.

Após ajustes finais solicitados pelo mestrando, notadamente para atualização de referências normativas e inclusão de novos tópicos decorrentes de questionamentos recentes, a versão final foi submetida à Procuradora-Chefe da PROT/PGFAZ e ao Procurador-Adjunto da Fazenda Distrital para ciência e deliberação quanto à sua divulgação pública.

O resultado foi um documento que alia rigor técnico e acessibilidade, que visa transformar o conhecimento institucional da PGDF em instrumento de cidadania fiscal. A elaboração do produto reafirma o papel da Procuradoria-Geral do Distrito Federal como órgão de Estado comprometido não apenas com a cobrança eficiente da Dívida Ativa, mas com a educação tributária e a transparência pública.

¹⁶³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9484f86dce0f43a0ac38ee30da647303/Instru_o_Normativa_1_29_07_2025.html>. Acesso em: 25 ago. 2025.

Portanto, a Cartilha ao Contribuinte está em sintonia com a transição cultural pela qual passa a PGDF, que deixa de ser vista apenas como órgão de cobrança e se firma como agente de mediação, diálogo e orientação, sob a perspectiva da governança cooperativa e da justiça fiscal.

Essa visão dialógica, inclusive, conduziu o propósito propulsor dos itens que serão expostos a seguintes, nos quais serão abordados os temas identificados como de maior interesse dos contribuintes.

3.2. Institutos e Benefícios legais de maior interesse na visão dos contribuintes

A identificação dos institutos e benefícios legais de maior interesse para os contribuintes resulta da convergência entre a análise dogmática do arcabouço normativo distrital e a experiência prática acumulada pela Procuradoria Especializada de Transação na implementação do Programa Negocia-DF.

A partir das dúvidas mais recorrentes registradas nos canais oficiais de atendimento¹⁶⁴, bem como das percepções colhidas em reuniões, audiências e negociações individuais, foi possível mapear um conjunto de temas que se mostram centrais na tomada de decisão do sujeito passivo quanto à adesão ou não à transação. Entre esses temas, sobressaem-se: (i) a classificação e a revisão do rating da dívida ativa, que condiciona o acesso a descontos e a outras vantagens; (ii) a moratória e as possibilidades de parcelamento, especialmente em modelagens flexíveis e combinadas; (iii) o uso de créditos acumulados de ICMS como meio de pagamento diferenciado; e (iv) a utilização de precatórios para compensação de débitos inscritos.

Nos tópicos que se seguem, tais institutos serão examinados em maior profundidade, sob a ótica normativa e, também, a partir do prisma pragmático do contribuinte, evidenciando como cada um deles se projeta concretamente na decisão de regularizar passivos fiscais por meio da transação resolutiva de litígios.

¹⁶⁴ Para fins de contextualização, apenas nos primeiros 5 (cinco) meses de operação da Procuradoria Especializada de Transação (PROT/PGFAZ), a unidade recebeu mais de 5.659 (cinco mil) contatos de contribuintes, por meio da funcionalidade do Fale Conosco do Portal do Negocia-DF.

3.2.1. Da classificação e revisão do *rating*

Em outubro de 2023, foi publicada a Lei Complementar nº 1.026/23¹⁶⁵, que estabeleceu o sistema de classificação dos créditos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, suas autarquias e fundações. A segmentação leva em consideração a ordem de recuperabilidade, por meio de sistema de *rating* e pela criação de quatro classes de avaliação: alta, média, baixa e baixíssima perspectivas de recuperação.

Depreende-se da exposição de motivos do PLC 127/2022¹⁶⁶, que deu origem à Lei Complementar nº 1.026/2023¹⁶⁷, que a classificação de devedores baseada em critérios de recuperabilidade do crédito (*Rating* da Dívida Ativa) garante a economia de recursos públicos despendidos pelo Fisco e o aumento do índice de êxito na arrecadação. Isso porque, na prática, o *rating* torna a cobrança mais eficiente e efetiva, por meio da adoção de uma política pública capaz de direcionar os recursos escassos do Estado para onde há boa probabilidade de recuperação.

Com efeito, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), segundo a Metodologia para Avaliação da Maturidade e Desempenho da Gestão Fiscal (MD-GEFIS), o desempenho fiscal de um governo é resultado do arcabouço normativo que impacta a arrecadação e os gastos públicos, bem como das decisões políticas que dão o direcionamento estratégico e a eficiência da gestão fiscal. Dentre os aspectos analisados pela MD-GEFIS, o Eixo II tem por enfoque os aspectos vinculados aos processos da Administração Tributária e do contencioso fiscal, sendo que neste campo, dentre outros pontos, é analisada a gestão da recuperação dos créditos tributários, com vistas a priorizar a adoção de estratégias que potencializem a recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PLC_127_2022>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁶⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁶⁸ Disponível em: <<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/pt-br/um-instrumento-de-avaliacao-da-maturidade-da-gestao-fiscal-md-gefis/>> Acesso em: 10 out. 2025.

Inclusive, a preocupação com a taxa de recuperação de créditos no âmbito do Distrito Federal deu origem à Lei Complementar nº 904/2015¹⁶⁹, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento das execuções fiscais e regula a inscrição e cobrança da dívida ativa. Na exposição de motivos do PL 47/2015¹⁷⁰, o chefe do Poder Executivo Distrital consignou que o índice de recuperação dos débitos inscritos em Dívida Ativa, por meio da execução fiscal, é de cerca de 1 a 2%, no máximo, o que reforça a necessidade de adoção de uma política mais realista sobre o grau de recuperabilidade dos créditos.

De fato, a adoção do regime de classificação viabiliza a melhor compreensão da carteira de devedores do crédito público. Possibilita a análise de critérios quantitativos (valor inscrito) e, também, qualitativos (potencial de recuperação), proporcionando a racionalização da atuação do fisco. Assim, a partir da identificação do perfil dos devedores e da adoção de estratégias de cobrança mais adequadas a cada caso concreto, é possível alcançar a verdadeira justiça fiscal.

Em sintonia com esse racional, o artigo 4º, da Lei Complementar nº 1.026/2023¹⁷¹, estabelece que os créditos classificados como de baixa e baixíssima perspectiva de recuperação não serão reconhecidos como ativo no Balanço-Geral do Distrito Federal, permanecendo em conta de controle até sua extinção ou reclassificação. Essa previsão denota a preocupação com a economia de recursos públicos despendidos pelo Fisco e o aumento do índice de êxito na arrecadação.

A Lei Complementar nº 1.026/2023¹⁷² só foi regulamentada por meio do Decreto nº 47.090, de 10 de abril de 2025¹⁷³, que classificou os créditos em Dívida Ativa do Distrito Federal nas classes “A”, “B”, “C” e “D”. Para tanto, o *rating* leva em consideração a probabilidade estimada de regularização nos próximos 5 anos, observadas as seguintes proporções: (i) *Rating A*: igual ou superior a 50%; (ii) *Rating B*: inferior a

¹⁶⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae/Lei_Complementar_904_28_12_2015.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_47_2015>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁷¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁷² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁷³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae/Lei_Complementar_904_28_12_2015.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

50% e igual ou inferior a 25%; (iii) *Rating C*: inferior a 25% e igual ou superior a 3%; (iv) *Rating D*: inferior a 3%.

Ressalte-se que, nos termos do art. 3º, do Decreto nº 47.090/2025, a probabilidade de recuperabilidade da dívida corresponde a uma variável resposta (*output*) calculada por algoritmo de aprendizagem de máquina, observadas, necessariamente, as seguintes variáveis preditoras (*inputs*): (i) dados da dívida, que podem incluir, mas não se limitam a: a) idade da dívida; b) valor da dívida; c) juros da dívida; d) origem da dívida e e) histórico da dívida; (ii) dados do devedor, que podem incluir, mas não se limitam a: a) histórico de pagamento; b) total de dívidas; c) patrimônio e d) situação no Cadastro Fiscal do Distrito Federal e (iii) dados do objeto do crédito, se for o caso, que podem incluir, mas não se limitam a: a) idade do objeto; b) valor venal do objeto e c) categoria do objeto.

Os dados que servirão de base para o cálculo do *rating* serão coletados apenas dos sistemas informatizados administrados pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Por seu turno, a Portaria SEEC/DF nº 621, de 13 de agosto de 2025¹⁷⁴, prevê que a probabilidade estimada de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa do Distrito Federal, para fins de classificação nas classes "A", "B", "C" e "D", observará metodologia de cálculo, individualizada por origem da dívida, a ser publicada e disponibilizada para consulta na área restrita do Portal de Serviços da Receita do Distrito Federal¹⁷⁵.

Constatadas eventuais incorreções das informações relativas às variáveis mencionados acima (art. 3º, do Decreto nº 47.090/2025), o sujeito passivo poderá requerer exclusivamente à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), por meio do Atendimento Virtual da Receita do Distrito Federal, a revisão da classificação de sua dívida ativa, devendo apresentar a documentação que comprove a divergência com a informação da variável utilizada.

Na prática, há uma análise tridimensional do débito, visto que são analisados os dados de dívidas, do devedor e, ainda, do objeto do crédito. A partir disso, o cálculo é operacionalizado por algoritmo de aprendizado de máquina com dados históricos (*Machine Learnig*), que, ao final, classifica cada crédito inscrito em Dívida Ativa em “A”

¹⁷⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/df7e69b1b7ae40939e6fc95756f5c0a6/Portaria_621_13_08_2025.html>. Acesso em: 02 set. 2025.

¹⁷⁵ Disponível em: <<https://receita.fazenda.df.gov.br/>>.

(alta recuperabilidade), “B” (média recuperabilidade), “C” (difícil recuperação) ou “D” (irrecuperável).

Conforme esclarecido pelo Secretário Executivo de Fazenda, em apresentação ocorrida na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seccional do Distrito Federal¹⁷⁶, o algoritmo de aprendizado adotado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal utiliza o modelo GBDT, conhecidos como árvores de decisão impulsionadas por gradiente (*Gradient Boosting Decision Tree*).

Por oportuno, cumpre consignar que são diversos os métodos de aprendizado de máquina para análise de dados automatizada que podem ser utilizados com fins preditivos, sendo que, no caso do Distrito Federal, adota-se atualmente o modelo GBDT.

Segundo Rubens Santos, no GBDT, existem árvores de decisão e estas são calculadas em sequência, cada uma levando em consideração o coeficiente de erro da árvore anterior. Desse modo, a precisão do modelo aumenta a cada nova árvore criada aprimorando a assertividade preditiva ao reduzir os erros de vieses (Santos, 2022, p. 226).

Com efeito, o uso de aprendizado de máquina através de algoritmos, dentre eles, o GBDT (*Gradient Boosting Decision Tree*), demonstra como a inovação tecnológica pode melhorar a resiliência das instituições financeiras e apoiar a estabilidade econômica global de longo prazo. Para a literatura especializada, o algoritmo baseado em árvores de decisão GBDT é um dos mais avançados algoritmos de aprendizado de máquina desenvolvidos nos últimos anos, por resolver efetivamente o desafio de previsões baseadas em dados de alta dimensão e desequilibrados (Zhou; Li; Wang; Ding; Xia, 2019).

No campo da transação resolutiva de litígios em matéria tributária, a classificação do crédito ganha relevância, haja vista que apenas os créditos classificados como de difícil recuperação (“C”) e irrecuperáveis (“D”) podem usufruir do benefício de concessão de descontos nas multas de ofício, nos juros e nos demais acréscimos legais, relativos a crédito de natureza tributária ou não tributária (art. 10, incisos I e II, da Lei nº 7.684/2025 c/c art. 11, incisos I e II, do Decreto nº 47.337/2025¹⁷⁷).

Por oportuno, reitere-as que a classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, em regra, observa os critérios estabelecidos em ato da Secretária

¹⁷⁶ Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=PsjOsYiHT14> > Acesso em: 27 out. 2025.

¹⁷⁷ Disponível em: <

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1 >. Acesso em: 15 set. 2025.

de Economia do Distrito Federal (art. 14, §2º, da Lei nº 7.684/2025¹⁷⁸), sendo esta uma atribuição exclusiva do órgão. Contudo, o próprio art. 10, §6º, da Lei nº 7.684/2025, prevê a presunção legal de irrecuperabilidade dos créditos devidos por empresas em processo de recuperação judicial, liquidação judicial ou extrajudicial ou falência, possibilitando, inclusive, a concessão de desconto, independente do porte da empresa, de até 70% (setenta por cento) nas multas de ofício, nos juros e nos demais acréscimos legais, autorizando, ainda, a concessão de até 145 (cento e quarenta e cinco) meses para quitação.

Nesse contexto, verifica-se que a instituição do sistema de *rating* da Dívida Ativa no Distrito Federal representa um marco na modernização da gestão fiscal distrital. Consagra a passagem de uma administração meramente reativa, focada na cobrança judicial massificada e de baixa efetividade, para uma gestão estratégica baseada em dados e evidências.

O estabelecimento de parâmetros objetivos para aferição da recuperabilidade dos créditos, nos termos da Lei Complementar nº 1.026/2023¹⁷⁹ e do Decreto nº 47.090/2025¹⁸⁰, concretiza o princípio da eficiência administrativa ao permitir que o Distrito Federal direcione seus esforços de cobrança e negociação para as hipóteses de maior retorno potencial.

Sob essa ótica, o *rating* constitui-se em um relevante instrumento de governança fiscal, que conjuga automação, racionalidade e justiça distributiva. A classificação algorítmica dos créditos, viabilizada por meio de modelo de *machine learning* (GBDT), amplia a previsibilidade e reduz a subjetividade na análise da Dívida Ativa, favorecendo uma atuação fazendária mais isonômica e transparente.

Além disso, ao permitir a apresentação de pedido de revisão administrativa da classificação pelo contribuinte, o sistema assegura a observância do devido processo administrativo tributário e reforça a legitimidade dos atos estatais e o equilíbrio entre arrecadação e garantias individuais. Esse mecanismo está em sintonia com a concepção moderna de *compliance* fiscal cooperativo, segundo a qual a confiança e a cooperação são elementos estruturantes da relação fisco-contribuinte (Vitalis, 2019, p. 20).

¹⁷⁸ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

¹⁷⁹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac/Lei_Complementar_1026_31_10_2023.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

¹⁸⁰ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/0314d78844f34782bc89eea7ab80dcbd/Decreto_47090_10_04_2025.html>. Acesso em: 15 set. 2025.

A propósito, na esteira da nova visão de relacionamento entre a Administração Tributária e os contribuintes, tem-se que a relação cooperativa amplia os níveis de confiança e viabiliza um maior entendimento entre as partes. O diálogo fluente entre as partes permite a resolução imediata de falhas para evitar contendas no futuro, que, como visto, são onerosas e infrutíferas, em grande parte (Botelho, 2024, p. 91-92). Portanto, é salutar que o contribuinte tenha amplo acesso aos dados e às variáveis que legitimaram a classificação do crédito tributário que lhe foi atribuído.

No contexto específico da transação tributária, a classificação dos créditos como de difícil recuperação (“C”) ou irrecuperáveis (“D”) adquire função ainda mais relevante, haja vista que representa um filtro técnico e jurídico para o exercício do poder de transigir. Assim, o *rating* revela-se como um instrumento de política pública seletiva, a fim de orientar a concessão de benefícios de forma proporcional à realidade econômica do crédito e do devedor, em consonância com o princípio da justiça fiscal e com os valores de economicidade e eficiência que regem a Administração Pública.

Diante o exposto, a adoção do *rating* e de sua revisão periódica têm o potencial de projetar o Distrito Federal como referência em gestão fiscal baseada em inteligência artificial e em critérios de recuperabilidade econômica, aproximando a atuação fazendária dos padrões de governança fiscal recomendados por organismos multilaterais, como o BID. Mais do que um mecanismo de controle contábil, o *rating* da Dívida Ativa consolida-se como pilar técnico e normativo da política de transação tributária distrital, ao integrar tecnologia, racionalidade e equidade em prol de um modelo de cobrança pública sustentável e alinhado ao paradigma contemporâneo da consensualidade tributária.

3.2.2. Da moratória e das possibilidades de parcelamentos

Moratória consiste na prorrogação do prazo ou na concessão de novo prazo, para o cumprimento da obrigação. A título exemplificativo, o instituto tem incidência nos casos que constatada a ocorrência de uma calamidade pública ou outro motivo legalmente definido, como uma situação financeira deficitária do sujeito passivo. Nesses casos, o prazo para pagamento é dilatado, o sujeito ativo fica obrigado a respeitar o prazo adicional e, além disso, nesse período, estará impedido de exercer qualquer ato de cobrança que pudesse ser lastreado no inadimplemento do devedor (Amaro, 2025, p. 393).

Como lembra Luis Eduardo Shoueri (2025, p. 725), a moratória não é criação recente do Direito. Em Roma, na administração de Constantino, o pretor ou o príncipe podiam conceder moratória quando as circunstâncias exigissem. A benesse atingia a generalidade dos credores, que ficavam, assim, impedidos de exigir o cumprimento das obrigações, desde que os devedores oferecessem garantias. Desde esse tempo, a moratória tinha o nítido objetivo de proteger o devedor de um desastre financeiro, assegurando a sobrevivência do negócio.

O Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), traça minudente disciplina da moratória nos arts. 152 a 155. Da leitura conjugada desses dispositivos é possível verificar que tanto a moratória geral quanto a individual dependem de lei, em respeito ao Princípio da Legalidade.

Depreende-se do art. 153 do CTN (Brasil, 1966), que a lei deve fixar um prazo para a concessão do favor. Isso porque a moratória não é uma dispensa do pagamento do tributo e, portanto, deve o sujeito passivo conhecer o novo prazo. Nada obstante, merece registro que sua fixação é matéria que, em regra, o Código Tributário Nacional não reservou à lei, possibilitando, assim, que qualquer norma da “legislação tributária” fixe-o (Shoueri, 2025, 729).

Pelo mesmo dispositivo, depreende-se que sendo a moratória em caráter individual, esta somente pode ser concedida aos sujeitos passivos que demonstrarem o cumprimento de certos requisitos previstos em lei. A administração não pode, portanto, dispensar qualquer deles, tampouco impor novos requisitos.

Por sua vez, o art. 154 do CTN (Brasil, 1966), estabelece que a moratória, salvo disposição legal em sentido contrário, é aplicável apenas aos “créditos definitivamente constituídos à data da lei ou do despacho que a conceder, ou cujo lançamento já tenha sido iniciado àquela data por ato regularmente notificado ao sujeito passivo”.

Considerando a natureza de favor estatal, o parágrafo único do art. 154 do CTN (Brasil, 1966), estatui que “a moratória não aproveita aos casos de dolo, fraude ou simulação do sujeito passivo ou do terceiro em benefício daquele”. Trata-se de um cuidado do legislador para assegurar que o instituto seja aplicável apenas a contribuintes de boa-fé.

Esse mesmo racional se estende à hipótese de anulação da moratória, visto que o instituto não gera direito adquirido, razão pela qual a moratória em caráter individual pode ser anulada quando se constatar que o beneficiado, segundo o art. 155, “*não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou não cumpria ou deixou de cumprir os*

requisitos para a concessão do favor” (Brasil, 1966). Por outro lado, se a moratória foi outorgada em observância aos requisitos legais, mas, posteriormente, o interessado deixou de satisfazer as condições para a sua fruição, é caso de cassação da moratória (Costa, 2023, p. 109). Nesses casos, o crédito será cobrado acrescido de juros de mora, como também se exigirá penalidade, nos casos em que o sujeito passivo ou terceiro, para buscar o benefício, agiu com dolo ou simulação -art. 155, inciso I, do CTN, (Brasil, 1966).

Por sua vez, em relação ao parcelamento, cumpre registrar-se que o parcelamento não figurava como causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, na redação original do art. 151 do Código Tributário Nacional, o que só ocorreu com advento da Lei Complementar nº 104/2001.

De todo modo, mesmo antes da alteração legislativa, o entendimento majoritário era no sentido de que o pagamento parcelado tinha o condão de suspender a exigibilidade do débito. Isso porque o parcelamento representa uma modalidade de moratória, conforme extrai-se do art. 155-A, §2º (Brasil, 1966), do CTN que prevê a aplicação subsidiária das regras da moratória ao parcelamento. Além disso, nesse caso há uma aquiescência expressa da Administração Tributária para que o devedor promova o adimplemento integral do débito, dentro do período acordado (Amaro, 2025, p. 395).

Consigne-se que há entendimento no sentido de que os institutos se distinguem essencial “pelo fato de que, enquanto a moratória pode se dar mediante execução unitária ou parcelada – pagamento do débito em uma ou várias parcelas –, o parcelamento, somente desta última forma” (Costa, 2023, p. 111).

Com efeito, o §1º, do art. 155-A (Brasil, 1966), do CTN, estabelece que o parcelamento demanda a existência de lei prévia que o institua, na qual serão estabelecidas suas condições, com possibilidade, inclusive, de previsão de exclusão de multa e juros.

Portanto, como regra, não há descontos no parcelamento, apenas o diferimento do pagamento por meio de parcelas mensais, sendo possível, entretanto, a previsão de redução de valor (exclusão de multa e juros) mediante previsão na lei instituidora do parcelamento.

Com efeito, a adesão ao parcelamento implica no preenchimento de uma declaração com descrição do débito a ser parcelado, que representa, portanto, uma confissão irretratável de dívida perante o Fisco (Súmula nº 436 do STJ). Exige-se, inclusive, que o devedor desista do processo judicial sobre o débito a ser parcelado (GABRIEL, 2021, p. 207)

O §3º, do art. 155-A (Brasil, 1966), do CTN, inclusive, autoriza a concessão de tratamento diferenciado ao devedor em recuperação judicial, estabelecendo que lei específica poderá prever condições diferenciadas de parcelamento para essa espécie de contribuintes.

Consigne-se que, em respeito ao artigo 151, VI (Brasil, 1966), do CTN, todo crédito tributário objeto de adesão a parcelamento ficará suspenso, desde o momento do deferimento expresso ou tácito da adesão ao parcelamento até que o contribuinte quite integralmente o montante de todas as parcelas, quando, então, o crédito será extinto por força do artigo 156, inciso I (Brasil, 1966), do CTN. Nota-se, assim, que o parcelamento do débito permite que ele não seja obstáculo à emissão de certidão de regularidade fiscal.

No caso do contribuinte ser excluído do parcelamento por inobservância das obrigações previstas na lei específica, o crédito tributário voltará a ser exigível e será objeto de cobrança pelo fisco.

Apresentados os conceitos essenciais de moratória e de parcelamento, passemos para análise da legislação distrital que regulamenta a transação resolutiva de litígios em matéria tributária.

De início, cumpre rememorar que a transação tem por principal característica a aproximação de polos que historicamente se repelem, no intuito de construir em conjunto a solução para terminação o litígio tributário. Essa possibilidade de negociação chama a atenção dos contribuintes, visto que, além de observar princípios garantidores de direitos individuais, a exemplo da capacidade contributiva, do devido processo legal e da duração razoável do processo, prevê a possibilidade de concessão de descontos sobre a dívida acordada. Por sua vez, a Administração Fazendária também se beneficia da transação, uma vez que pode manejar a política fiscal de forma mais personalizada, apurando a atuação estatal em prol da recuperação de ativos, especialmente dos considerados irre recuperáveis e/ou de difícil recuperação. (Pinho, 2022, RB-9.2).

Dito isso, a Lei nº 7.684/2025¹⁸¹, no art. 10, prescreve que a transação pode contemplar como benefícios, isolada ou cumulativamente, a concessão de descontos nas multas de ofício, moratórias e punitivas, estas na hipótese em que ainda estejam em discussão judicial sem o trânsito em julgado, nos juros e nos demais acréscimos legais, relativos a créditos de natureza tributária classificados como irre recuperáveis ou de difícil

¹⁸¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

recuperação, conforme critérios estabelecidos em ato da Secretaria de Economia do Distrito Federal (inciso I). Em relação aos débitos de natureza não tributária, o mesmo dispositivo amplifica a incidência desse benefício ao admitir a concessão de descontos no valor principal do crédito, também nos casos de dívidas classificadas como irrecuperáveis ou de difícil recuperação (inciso II).

Por sua vez, o inciso III, do art. 10, da Lei nº 7.684/2025¹⁸² prevê que a transação poderá contemplar como benefícios, isolada ou cumulativamente, o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento, o parcelamento e a moratória.

A conjugação dessas previsões abre um caminho infindável de possibilidades no âmbito das transações resolutivas de litígios, notadamente em propostas individuais. É possível, por exemplo, que nas tratativas de negociação reste documentalmente demonstrado que uma determinada pessoa jurídica está enfrentando dificuldades financeiras, razão pela qual o oferecimento de apenas um parcelamento com parcela iguais e sucessivas não seria suficiente para viabilizar o acordo. Nesse caso, pode-se cogitar a construção de um modelo de pagamento híbrido, possibilitando que a PGDF aceite o recebimento de uma quantia a título de entrada e conceda um período de moratória, findo o qual passaria a vigorar um parcelamento escalonado, tudo isso no intuito de superar a momentânea dificuldade financeira vivenciada pelo contribuinte.

Vale lembrar que a concessão de descontos é restrita para créditos irrecuperáveis (“D”) ou de difícil recuperação (“C”) e, além disso, deverá observar os percentuais de dedução constantes nas tabelas do Anexo I, do Decreto nº 47.337/2025¹⁸³. Sobre o tema, cumpre consignar que o art. 10, §3º, inciso II, da Lei nº 7.684/2025 veda a transação que implique redução superior a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados, com a ressalva de que esse percentual poderá ser de até 70% (setenta por cento), quando envolver pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, empresas em processo recuperação judicial, liquidação, judicial e extrajudicial, ou falência, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade

¹⁸² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁸³ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1>. Acesso em: 18 set. 2025.

civil regidas pela Lei Federal nº 13.019/2014¹⁸⁴, instituições de ensino ou microempreendedor individual.

Especificamente, em relação as empresas em processo de recuperação judicial, liquidação, judicial e extrajudicial, ou falência há uma presunção legal de que todos os seus créditos são considerados como irrecuperáveis (“D”) ou de difícil recuperação (“C”), permitindo-se a concessão de descontos independentemente do *rating* do crédito constante nos sistemas da Secretaria de Economia do Distrito Federal (art. 10, §6º, da Lei nº 7.684/2025¹⁸⁵).

Ademais, merece registro que a Lei nº 7.684/2025 estabelece, como regra, a possibilidade de concessão de prazo para pagamento de até 120 (cento e vinte) parcelas, sendo que, quanto maior o lapso temporal do parcelamento, menor será o percentual de descontos. Contudo, nas hipóteses de empresas em processo de recuperação judicial, liquidação, judicial e extrajudicial, ou falência, é possível que o débito seja parcelado em até 145 (cento e quarenta e cinco) vezes (art. 10, §6º, da Lei nº 7.684/2025). Por sua vez, nas transações relativas aos créditos de natureza tributária ou não tributária de pequeno valor, o art. 45, inciso II, da Lei nº 7.684/2025 prevê que o prazo máximo de quitação será de 60 (sessenta) meses¹⁸⁶.

Uma questão de ordem prática merece destaque. Reconhece-se que, como regra, a legislação distrital somente autoriza a concessão de descontos para os créditos inscrito em Dívida Ativa e classificados como irrecuperáveis (“D”) ou de difícil recuperação (“C”). Todavia, o sistema de transação possibilita, por exemplo, que um contribuinte com créditos classificados como de alta (“A”) ou média (“B”) perspectivas de recuperação formule uma proposta individual, nos termos do art. 17, do Decreto nº 47.337/2025¹⁸⁷, visando a concessão de prazo elastecido para adimplemento de sua dívida, seja por meio do parcelamento ou da moratória, isolada ou conjuntamente. Vislumbra-se, aliás, a possibilidade de que os contribuintes classificados como “bons devedores” possam

¹⁸⁴ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm >. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁸⁵ Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html >. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁸⁶ Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html >. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁸⁷ Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/exec_dec_47337_2025.html#capI_art1 >. Acesso em: 18 set. 2025.

utilizar outros meios de pagamento de suas dívidas, tais como os precatórios ou créditos acumulados de ICMS, sendo legalmente vedado apenas a concessão de descontos.

Inclusive, essa percepção encontra amparo empírico no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP), que no Edital de Transação nº 1/2025¹⁸⁸, incluiu em seu escopo de transação os créditos recuperáveis, admitindo o parcelamento em até 120 vezes (com garantia) ou em até 84 vezes (sem garantia). Esse precedente reforça a visão de que o instituto da transação não é aplicável apenas para crédito com baixa perspectiva de recuperação, ao contrário, serve como uma política permanente à disposição do gestor da Dívida Ativa para possibilitar o incremento da arrecadação e fomentar a economia local.

Ressalte-se, ainda, que quando a transação envolver moratória ou parcelamento, tanto em créditos de natureza tributária quanto não tributária, o art. 3º, §2º, da Lei nº 7.684/2025, determina a aplicação do disposto no art. 151, inciso I e V, do CTN¹⁸⁹. Assim, nessas hipóteses o adimplemento regular parcelamento e a observância estrita da moratória concedida são aptos a suspender a exigibilidade do crédito tributário.

Por oportuno, cumpre consignar que caso o contribuinte opte pelo pagamento parcelado da dívida, a falta de pagamento de 3 parcelas, consecutivas ou não, ou de qualquer parcela por mais de 90 dias, implicará na rescisão da transação e na aplicação da penalidade de vedação de nova transação, pelo prazo de 2 anos, contado da data de rescisão (art. 8º, inciso IX e §4º, da Lei nº 7.84/2025¹⁹⁰).

A análise conjunta da moratória e do parcelamento demonstra que ambos os institutos, embora historicamente consolidados no Direito Tributário brasileiro e dotados de raízes remotas no Direito romano, não constituem meras técnicas de diferimento temporal, mas mecanismos de política fiscal que operam tensionando valores estruturantes do sistema, tais como a legalidade, segurança jurídica, boa-fé objetiva e eficiência arrecadatória. A moratória mantém sua feição de favor fiscal estritamente condicionado. O parcelamento, por seu turno, ao incorporar a lógica da moratória como regime subsidiário, expande as possibilidades de adimplemento e reforça a racionalidade de uma cobrança orientada por critérios de recuperabilidade do crédito.

188 Disponível em: < <https://doe.sp.gov.br/executivo/procuradoria-geral-do-estado/edital-pge-transacao-n-1-2025-202509051310161321355> >. Acesso em: 22 set. 2025.

189 Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm >. Acesso em: 22 set. 2025.

190 Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html >. Acesso em: 18 set. 2025.

No contexto distrital, a Lei nº 7.684/2025¹⁹¹, ao permitir que moratória, parcelamento e descontos sejam combinados de forma calibrada, o legislador inaugura um ambiente normativo em que a cobrança deixa de ser um exercício rígido de execução e passa a assumir feição negocial. Não se trata de replicar modelos tradicionais de REFIS, de baixa densidade técnica e alto custo fiscal, mas de construir respostas individualizadas, proporcionais, transparentes e inseridas em uma política de Estado contínua e previsível.

A possibilidade de modelagens híbridas, tais como a entrada combinada com moratória e posterior escalonamento, evidencia que a transação supera, em termos qualitativos, tanto a moratória clássica quanto o parcelamento ordinário. Abre-se espaço, desse modo, para soluções adaptadas à real capacidade contributiva do devedor e ao perfil de recuperabilidade aferido pela Administração, ampliando o potencial de retorno financeiro ao erário e fortalecendo a gestão ativa da dívida pública. Ao mesmo tempo, a lei incorpora cautelas adequadas, como limites de desconto, regras de rescisão, condicionamento a desistências processuais, exigência de manutenção da regularidade fiscal e vinculação à boa-fé, a fim de impedir que o instituto se transforme em estímulo ao inadimplemento.

Desse modo, conclui-se que a transação, ao integrar tais institutos de modo coordenado, representa alternativa mais moderna, eficiente e equitativa ao regime tradicional de cobrança, reafirmando a centralidade do diálogo e da cooperação entre Fisco e contribuinte como vetor estruturante da tributação contemporânea.

3.2.3. Dos créditos acumulados de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS

Na redação do art. 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988¹⁹², é previsto que compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir imposto sobre operações relativa à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações se iniciem no exterior.

¹⁹¹ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁹² Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 set. 2025.

Trata-se de um imposto indireto para qual há sempre a figura do contribuinte de direito, que, revestindo-se da condição de contribuinte conferido pela legislação, se sujeita à regra matriz de incidência, e do contribuinte de fato (ou adquirente final), que efetivamente suporta a carga tributária incorporada no preço das mercadorias e/ou produtos.

De acordo com essa classificação, o contribuinte de direito seria legalmente obrigado ao adimplemento do tributo, uma vez que integraria a relação jurídico tributária, na condição de sujeito passivo. Por seu turno, o contribuinte de fato não possui relação com o Fisco, “sendo essa a razão do adjetivo ‘de fato’, pois na prática é ele quem arca com o ônus representado pelo tributo, que lhe é repassado pelo contribuinte de direito” (Machado Segundo, 2011, p. 13). Ou seja, o contribuinte de direito é obrigado ao pagamento, mas transfere a outro esse custo por meio do aumento de preço ou outro processo econômico de troca.

Essa classificação é importante nos tributos indiretos, pois é indispensável identificar quem são os contribuintes de direito e de fato, especialmente para apurar a legitimidade ativa em ações de repetição de indébito, nos termos do art. 166 do CTN¹⁹³. Por este dispositivo, somente será legitimado a pleitear o indébito quem efetivamente suportou seu ônus econômico (adquirente final), a não ser que este expressamente autorize o contribuinte de direito a requer a restituição em seu nome.

Outra característica relevante para o momento, é que o ICMS é guiado pela regra da não cumulatividade, segundo a qual compensa-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

A regra da não cumulatividade é aplicada por meio do método Crédito de Tributo, também chamado “imposto contra imposto” (imposto descontado de imposto), uma vez que o valor do imposto cobrado na operação anterior é destacado da nota fiscal da operação e “servirá de crédito ao adquirente para descontar o imposto devido por ele (adquirente) na revenda da mercadoria, ou em outras atividades tributáveis pelo ICMS” (Bergamini, 2023. RB-6.1).

Com efeito, por englobar a sua própria base de cálculo, o ICMS, na prática, integra o próprio preço de venda da mercadoria. Assim, caso não fosse aplicado o regime

¹⁹³ CTN, Art. 166. A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro somente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por este expressamente autorizado a recebê-la.

não cumulativo, o custo de uma mercadoria adquirida seria contabilizado antes da venda por seu valor bruto, isto é, ocorreria uma somatória do valor líquido da mercadoria com o ICMS que incidiu na operação de venda.

Em termos práticos, considerando que a formação de preço final leva em conta o custo de aquisição, o valor de revenda dessa mercadoria seria composto indiretamente do ICMS da operação anterior, caso não existisse a regra da não cumulatividade. Esse valor, por seu turno, seria base de nova incidência do ICMS devido pelo contribuinte que levará a cabo esta revenda, e assim sucessivamente. Logo, haveria incidência de imposto sobre imposto ao longo de uma cadeia mercantil, o que resultaria em preços finais de bens e serviços artificialmente superestimados, acarretando na desaceleração econômica em razão da redução do volume de transações comerciais.

Esse racional fundamenta o denominado crédito de ICMS, que, de forma objetiva, é gerado quando uma empresa adquire produtos, mercadorias ou serviços atrelados à sua atividade principal e suporta o ônus financeiro do imposto nessas operações. Cite-se como exemplo uma fábrica de medicamentos que adquire insumos farmacêuticos para produzir o seu produto final. Nesses casos, o imposto pago no momento da aquisição dos insumos gera um crédito que pode ser usado para descontar o tributo devido pela empresa ao Estado no momento da venda dos produtos. Assim, se o imposto das vendas for maior que o crédito das compras, a empresa paga apenas a diferença ao Estado.

Trata-se, portanto, de uma técnica de tributação, peculiar ao ICMS e que não interfere em sua base de cálculo. Na prática, a apuração do saldo devedor (ou credor), por meio da diferença entre o imposto relativo às saídas e o correspondente às entradas de mercadorias, bens ou serviços, assegura ao contribuinte a fruição do Direito Constitucional de abater, do *quantum* do imposto a seu cargo, “o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado ou pelo Distrito Federal”, conforme prevê o art. 155, § 2º, I, da CF (Carrazza, 2005, p. 297).

Nesse contexto, os créditos de ICMS figuram como moeda escritural de pagamento do imposto, tendo em vista que são capazes de reduzir o montante final a ser adimplido em dinheiro. Inclusive, esse direito de crédito não depende da efetiva cobrança do ICMS nas anteriores operações ou prestações, haja vista que a Constituição Federal não faz essa exigência. Assim, tem-se que o direito à compensação, em regra, permanece íntegro ainda que um dos contribuintes deixe de recolher o tributo ou a Fazenda Pública de lançá-lo, salvo nos casos de isenção ou não-incidência. Basta, portanto, que as leis que

regulam o ICMS tenham incidido sobre as operações ou prestações anteriores para que o abatimento seja devido (Carrazza, 1999, p. 207).

Nesse sentido, cite-se pela didática o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça sobre a temática:

AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. ICMS DESTACADO NAS NOTAS FISCAIS EMITIDAS PELA FORNECEDORA. DIREITO AO CREDITAMENTO. PRINCÍPIO DA NÃO-CUMULATIVIDADE. DEMANDA DECLARATÓRIA QUE RECONHECERA A NÃO INCIDÊNCIA DO ICMS SOBRE OS SERVIÇOS DE COMPOSIÇÃO GRÁFICA NAS EMBALAGENS PERSONALIZADAS. ESTORNO DOS CRÉDITOS PELOS ADQUIRENTES DAS MERCADORIAS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O direito de crédito do contribuinte não decorre da regra-matriz de incidência tributária do ICMS, mas da eficácia legal da norma constitucional que prevê o próprio direito ao abatimento (regra-matriz de direito ao crédito), formalizando-se com os atos praticados pelo contribuinte (norma individual e concreta) e homologados tácita ou expressamente pela autoridade fiscal. Essa norma constitucional é autônoma em relação à regra-matriz de incidência tributária, razão pela qual o direito ao crédito nada tem a ver com o pagamento do tributo devido na operação anterior.

2. Deveras, o direito ao creditamento do ICMS tem assento no princípio da não-cumulatividade, sendo assegurado por expressa disposição constitucional

(...)

3. O termo “cobrado” deve ser, então, entendido como “apurado”, que não se traduz em valor em dinheiro, porquanto a compensação se dá entre operações de débito (obrigação tributária) e crédito (direito ao crédito). Por essa razão, **o direito de crédito é uma moeda escritural, cuja função precípua é servir como moeda de pagamento parcial de impostos indiretos, orientados pelo princípio da não-cumulatividade.**

4. Destarte, o direito à compensação consubstancia um direito subjetivo do contribuinte, que não pode ser sequer restringido, senão pela própria Constituição Federal. Evidenciado resulta que a norma constitucional definiu integralmente a forma pela qual se daria a não-cumulatividade do ICMS, deixando patente que **somente nos casos de isenção e não-incidência não haveria crédito para compensação com o montante devido nas operações seguintes ou exsurgiria a anulação do crédito relativo às operações anteriores** (artigo 155, § 2º, II).

5. Ressoa inequívoco, portanto, que o direito de abatimento, quando presentes os requisitos constitucionais, é norma cogente, oponível ao Estado ou ao Distrito Federal. A seu turno, os sucessivos contribuintes devem, para efeito de calcular o imposto devido pela operação de saída da mercadoria do seu estabelecimento, abater o que antes e, a título idêntico, dever-se-ia ter pago, a fim de evitar a oneração em cascata do objeto tributado, dando, assim, plena eficácia à norma constitucional veiculadora do princípio da não-cumulatividade. Percebe-se, assim, que **o creditamento não é mera faculdade do contribuinte, mas dever para com o ordenamento jurídico objetivo,** não lhe sendo possível renunciar ao lançamento do crédito do imposto, mesmo que tal prática

lhe fosse conveniente. Sequer a própria lei poderia autorizá-lo a tanto, sob pena de patente inconstitucionalidade.

6. Nesse diapasão, não se afigura legítima a exigência de estorno dos créditos de ICMS, porquanto a empresa agiu no estrito cumprimento da regra-matriz de direito ao crédito, uma vez ter-lhe sido regularmente repassado o tributo pela empresa fornecedora quando da aquisição das embalagens personalizadas, consoante destacado nas notas fiscais - documentos idôneos para tanto -, gerando a presunção de incidência da exação na operação anterior.

7. Deveras, **a relação fiscal se estabelece entre o sujeito com competência tributária e o contribuinte, de sorte que o eventual crédito do fisco em relação ao primeiro contribuinte do imposto não pode ser exigido de outrem, o qual pela lei não é seu substituto tributário nem sucessor.** *In casu*, a recorrente pagou o tributo e o primeiro contribuinte depositou-o, levantando-o após, com a anuência do Estado, que não pode pretender reavê-lo de quem implementou o seu dever **(Precedente da Primeira Turma: REsp 782987/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 13.03.2007, DJ 09.04.2007).**

8. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 1.065.234/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15/6/2010, DJe de 1/7/2010, grifos nosso).

Portanto, para fins de creditamento, a expressão "montante cobrado" (art. 155, § 2º, I, da CF) deve ser juridicamente entendida como "montante devido" e, não, como "montante efetivamente exigido". Com base nessas premissas, Geraldo Ataliba e Cleber Giardino apresentam uma síntese conclusiva sobre os créditos escriturais de ICMS (Ataliba; Giardino, 1988, p.80).

- a) o direito de crédito do ICM é constitucional e, portanto, não emerge da lei, nem dela depende;
- b) o legislador não pode condicionar o seu exercício;
- c) esse direito surge com a realização de operação tributável em benefício do adquirente;
- d) o adquirente passa a deter título jurídico (crédito) que poderá ser usado para abatimento de imposto a pagar (forma de pagamento – total ou parcial – de débito de ICM ou de IPI);
- e) o crédito e o débito são entidades distintas e inconfundíveis, emergentes de fatos diversos, submetidos a regimes autônomos.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1966 (Lei Kandir)¹⁹⁴, estabelece que o direito à compensação com débito do imposto é reconhecido ao estabelecimento que tenha recebido as mercadorias ou para o qual tenham sido prestados os serviços, estando condicionado à idoneidade da documentação e, se for o caso, à escrituração nos prazos e condições estabelecidos na legislação (art. 23). Contudo,

¹⁹⁴ Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.html >. Acesso em: 28 set. 2025.

a norma prevê o prazo decadencial de 5 anos para o exercício do direito de utilizar o crédito, contados da data de emissão do documento.

Ao analisar a previsão decadencial acima, depreende-se que o legislador não impõe nenhuma limitação temporal para a efetiva liquidação (ou utilização) de créditos reconhecidos e escriturados, mas apenas para formalização inicial desses créditos. Afinal, como visto, o direito de crédito é uma moeda escritural e serve como moeda de pagamento parcial de impostos indiretos, orientados pelo princípio da não-cumulatividade. Assim, uma vez reconhecidos passam a integrar o patrimônio do contribuinte e, portanto, podem ser utilizados a qualquer tempo como meio de pagamento.

No âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997¹⁹⁵, regulamenta o regime de compensação referente ao ICMS em capítulo específico dedicado ao tema. Em seu art. 51, prevê ser assegurado ao sujeito passivo o direito de creditamento do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada, “real ou simbólica, de bem ou mercadoria no estabelecimento, inclusive se destinados ao seu uso, consumo ou ativo permanente, ou o recebimento de serviço de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação”.

A norma conceitua, ainda, que o crédito fiscal é a importância resultante do produto da alíquota aplicável sobre a base de cálculo da operação ou prestação de que decorrerem as entradas no estabelecimento e extingue-se após decorridos 5 anos contados da data de emissão do documento que lhe deu origem (art. 52, §2º, RICMS).

É importante registrar que, antes da escrituração do crédito, o contribuinte deve conferir a exatidão do valor do imposto, com base no montante destacado do documento fiscal relativo à operação de que decorrer a entrada do estabelecimento. Quando este valor não estiver formalmente destacado do documento ou o destaque for a menor, a utilização do crédito fiscal fica condicionada à regularização pelo remetente, por meio da emissão de Nota Fiscal complementar (art. 53, do RICMS).

Saliente-se, por oportuno, que o aproveitamento do crédito é condicionado à comunicação do fato à repartição fiscal da circunscrição em que se localizar o estabelecimento quando o documento fiscal for escriturado com atraso ou o crédito fiscal não tenha sido apropriado quando da escrituração do documento fiscal. Nesses casos, o aproveitamento não poderá ser efetuado em períodos de apuração anteriores ao da sua comunicação (Art. 54, §5º e §6º, do RICMS).

¹⁹⁵ Disponível em: < https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33077/Decreto_18955_22_12_1997.html >. Acesso em: 28 set. 2025.

Outra importante previsão é contida no §9º, do art. 54, do RICMS, no sentido de que o contribuinte poderá promover o creditamento, independentemente de requerimento, do valor do imposto debitado por ocasião da saída da mercadoria, nas hipóteses de: (i) devolução de mercadoria, em virtude de garantia ou troca; (ii) retomo de mercadoria por qualquer motivo não entregue ao destinatário; (iii) retomo de mercadoria remetida para ser objeto de operação fora do estabelecimento sem destinatário certo.

Apresentado esse panorama, cumpre consignar que a Lei nº 7.684/2025¹⁹⁶ prevê como um dos benefícios da transação a utilização de créditos acumulados ou de ressarcimento de ICMS, próprios ou adquiridos de terceiros, devidamente homologados pela autoridade competente, para compensação da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros, observado o disposto no regulamento do ICMS.

Ao minudenciar a operacionalização desse benefício, o art. 56, do Decreto nº 47.337/2025¹⁹⁷ estabelece a homologação dos créditos acumulados ou de ressarcimento do ICMS será precedida de requerimento do interessado, observada a disciplina estabelecida por ato da Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia.

Pelo regulamento, esse requerimento de homologação deve ser instruído com declaração que ateste a veracidade dos registros que deram origem ao crédito, firmada pelo responsável legal da empresa, pelo profissional ou pela empresa contábil responsável pela escrituração fiscal, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), e, se for o caso, pela empresa de consultoria tributária.

Por seu turno, o § 2º, do art. 56¹⁹⁸, autoriza a Subsecretaria da Receita da Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia a utilizar

¹⁹⁶ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78815cb646f64826aae6fe14a6747684/Lei_7684_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁹⁷ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/decreto_47337_12_06_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁹⁸ Decreto nº 47.337/2025, Art. 56. Para fruição do direito previsto no inciso V do art. 11, a homologação dos créditos acumulados ou de ressarcimento do ICMS será precedida de requerimento do interessado, observada a disciplina estabelecida por ato da Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia. (Artigo Alterado(a) pelo(a) Decreto 47558 de 12/08/2025)

§ 1º O requerimento de homologação deverá ser instruído com declaração que ateste a veracidade dos registros que deram origem ao crédito, firmada pelo responsável legal da empresa, pelo profissional ou pela empresa contábil responsável pela escrituração fiscal, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), e, se for o caso, pela empresa de consultoria tributária. (Acrescido(a) pelo(a) Decreto 47558 de 12/08/2025)

§ 2º A Subsecretaria da Receita da Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia pode utilizar metodologia própria, baseada em estudos técnicos e análise estatística, para a homologação de que trata o caput.” (NR)

metodologia própria, baseada em estudos técnicos e análise estatística, para a homologação dos créditos acumulados ou de ressarcimento do ICMS.

Importante previsão é a contida no art. 56-A, do Decreto nº 47.337/2025¹⁹⁹, que possibilita que a Autorizada Fazendária autorize a apropriação dos créditos acumulados ou de ressarcimento do ICMS, antes mesmo da homologação formal, mediante verificação fiscal sumária, cuja análise não é definitiva (§2º). Nesse caso, a autorização deverá ser condicionada ao oferecimento de garantia, inclusive garantias reais ou fidejussórias, cessão fiduciária de direitos creditórios, alienação fiduciária de bens móveis, imóveis ou de direitos, observada a ordem de preferência estipulada na Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980²⁰⁰, na forma e condições estabelecidas por ato da Secretaria de Estado de Economia.

Contudo, é relevante consignar que nessa hipótese excepcional, somente poderá ser transacionado o valor dos créditos acumulados ou de ressarcimento do ICMS alcançado pelas garantias. Inclusive, as garantias ofertadas convertidas em renda, no limite dos valores não homologados, caso não atendidas as condições para homologação definitiva ao fim do procedimento.

Registre-se que, ao final do procedimento de homologação, será emitido um Certificado de Crédito de ICMS, documento este destinado exclusivamente para utilização em transação resolutiva de litígios em matéria tributária. Segundo o art. 58-B, do Decreto nº 47.337/2025²⁰¹, esse certificado será emitido pelo Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal ocupante do cargo de maior grau hierárquico na Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

Além disso, a efetiva utilização do Certificado de Crédito extingue definitivamente o crédito tributário compensado com crédito do ICMS, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação (art. 58-B, §2º, do Decreto nº 47.337/2025).

199 Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/decreto_47337_12_06_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

200 Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm#:~:text=LEI%20No%206.830%2C%20DE,P%C3%BAblica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>. Acesso em: 28 set. 2025.

201 Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/norma/fd243c477980470f8912ae3d829e954b/decreto_47337_12_06_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

Em atenção a esse quadro normativo, foi publicada a Instrução Normativa nº 01, de 11 de setembro de 2025²⁰², da Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, que disciplina o procedimento para homologação dos créditos acumulados de ICMS, para fins do inciso V do art. 11 do Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025.

Pela norma procedimental, o interessado na homologação de créditos acumulados e de ressarcimento do ICMS, a serem utilizados exclusivamente na transação resolutiva de litígios instituída pela Lei nº 7.684/2025, deverá apresentar requerimento no Portal de Serviços da Receita do Distrito Federal²⁰³, pelo seguinte caminho de acesso: < Atendimento Virtual >, Tipo de Pessoa: < Pessoa Jurídica >, Assunto: < ICMS – Pessoa Jurídica >, Tipo de Atendimento: < Homologar créditos de ICMS para utilização na transação - serviço >.

O pedido deve ser acompanhado com declaração que ateste a veracidade dos registros que deram origem ao crédito, firmada pelo responsável legal da empresa, pelo profissional ou pela empresa contábil responsável pela escrituração fiscal, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, e, se for o caso, pela empresa de consultoria tributária. Além disso, deve informar o valor do crédito de ICMS constante na última Escrituração Fiscal Digital (EFD) processada com sucesso do mês anterior ao requerimento.

Recebido o pedido pela Secretaria Executiva de Fazenda, este será submetido a uma etapa de pré-habilitação, a fim de que verificada a inexistência de (i) divergências apontadas no MALHA FISCAL/DF, na forma da Instrução Normativa nº 14, de 10 de agosto de 2020; (ii) período de análise sem Escrituração Fiscal Digital (EFD) processada com sucesso, até o mês anterior o pedido; (iii) ação fiscal em curso; (iv) contencioso administrativo fiscal, relativo ao ICMS, iniciado, sendo que, nesta hipótese, o contribuinte poderá desistir expressamente ao direito de impugnação ou qualquer outro recurso na esfera administrativa efetuando o pagamento do crédito tributário ou solicitar a inscrição imediata do débito na dívida ativa.

Constatada a ocorrência de qualquer uma dessas hipóteses, o pedido não terá o mérito analisado e o contribuinte será cientificado, exclusivamente, quanto às

²⁰² Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a573eb4bfa1f4600844410ec4ea518fa/seec_sefaz_int_01_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

²⁰³ Disponível em: <<https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/servicos>>

inconsistências encontradas no âmbito das verificações de pré-habilitação. Registre-se que o não conhecimento do pedido não inviabiliza a apresentação de novo pedido de habilitação, caso sanadas as inconsistências detectadas.

Superada a etapa de pré-habilitação do pedido e respeitado o prazo decadencial estabelecido na legislação tributária, será realizada análise de mérito, com a finalidade de verificação da regularidade, da idoneidade e da legitimidade do crédito de ICMS requerido para homologação.

Nessa etapa meritória, serão levadas em consideração pela Secretaria Executiva de Fazenda as informações fiscais e contábeis contidas nos sistemas da Receita do Distrito Federal e/ou fornecidas por terceiros, bem como a utilização de amostras representativas das informações a serem analisadas, definidas com base em técnicas de auditoria e critérios estatísticos previamente estabelecidos, cujo dimensionamento será realizado de forma automatizada por meio de sistemas informatizados de processamento e análise de dados. Além disso, somente serão analisados os créditos gerados nos períodos em que o interessado apurou o ICMS pelo regime normal (art. 3º, §3º, do IN nº 01/2025 – SEFAZ/SEEC).

Registre-se que nessa fase somente serão consideradas as últimas Escriturações Fiscais Digitais (EFDs) processadas com sucesso nos sistemas de recepção da Subsecretaria da Receita. Ademais, durante a tramitação do pedido de homologação, qualquer retificação da EFD, para períodos compreendidos em pedidos de homologação, implicará em extinção sem análise de mérito do pedido.

Em prosseguimento ao procedimento, a Coordenação de Auditoria da Subsecretaria da Receita (COAUD/SUREC/SEFAZ) emitirá parecer técnico sobre o pedido de homologação, levando em conta as análises de mérito efetuadas na etapa anterior.

Na manifestação técnica, a COAUD poderá officiar pela irregularidade, inidoneidade ou ilegitimidade do crédito, quando, então, o relatório de análise do pedido será encaminhado ao interessado, mediante notificação, para ciência. Por outro lado, a unidade poderá entender pela regularidade, idoneidade e legitimidade do crédito, quando, então, o pedido será encaminhado ao Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal ocupante do cargo de maior grau hierárquico na Secretaria Executiva de Fazenda da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal para decisão final quanto ao seu deferimento (art. 56-B, do Decreto nº 47.337/2025 c/c art. 4º, §1º, inciso II, da IN nº 01/2025 – SEFAZ/SEEC).

Por oportuno, é relevante consignar que, na hipótese de deferimento do pedido pela autoridade competente, o interessado será cientificado para efetuar, no prazo de 30 dias úteis, contados da ciência, o estorno do crédito solicitado para homologação, na última EFD considerada na análise de mérito do pedido. Realizado o estorno formal, a autoridade competente procederá à emissão de certificado de crédito de ICMS, para utilização exclusivamente na transação.

De posse do certificado, o requerente poderá utilizar o crédito nele estampado para compensar com sua Dívida Ativa de ICMS ou, não havendo Dívida Ativa de ICMS e existindo saldo no certificado de crédito, transferi-lo, total ou parcialmente, para utilização exclusivamente na transação, a qualquer outro contribuinte do Distrito Federal, hipótese em que será emitido certificado de transferência de titularidade.

Consigne-se que, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da IN 01/2025 – SEFAZ/SEEC²⁰⁴, para possibilitar a transferência do crédito para terceiros, o interessado deverá apresentar requerimento no Portal de Serviços da Receita do Distrito Federal²⁰⁵, pelo seguinte caminho de acesso: < Atendimento Virtual >, Tipo de Pessoa: < Pessoa Jurídica >, Assunto: < ICMS – Pessoa Jurídica >, Tipo de Atendimento: < Transferir Crédito de ICMS Homologado >.

Assim, somente após a emissão formal do Certificado de Créditos de ICMS é que o contribuinte poderá requer a utilização do montante reconhecido como meio de pagamento na transação resolutiva de litígios em matéria tributária.

Além disso, para utilização do crédito de ICMS previsto no certificado o interessado deverá preencher, no Portal Negocia-DF, formulário próprio, que conterá, necessariamente qualificação completa do titular do certificado, o número do certificado a ser utilizado na compensação, bem como a qualificação do credor originário do crédito e do cessionário que lhe antecederá, se houver.

Registre-se que pelo disposto no § 1º, do art. 6º da IN nº 01/2025 – SEFAZ/SEEC²⁰⁶, o saldo do Certificado de Crédito de ICMS não utilizado na transação em 24 meses, contados da sua homologação, poderá ser registrado da EFD do seu titular, hipótese em que será emitido certificado de cancelamento voluntário. Trata-se de solução

²⁰⁴ Disponível em:

<https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a573eb4bfa1f4600844410ec4ea518fa/seec_sefaz_int_01_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025

²⁰⁵ Disponível em: <<https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/servicos>>

²⁰⁶ Disponível em: <

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a573eb4bfa1f4600844410ec4ea518fa/seec_sefaz_int_01_2025.html>. Acesso em: 28 set. 2025

que normativa equilibrada, ao permitir a recomposição da utilidade econômica do crédito sem romper a lógica de segurança jurídica e previsibilidade do programa.

Com base na varredura legislativa distrital, constata-se que o regime local de utilização de créditos acumulados de ICMS na transação resolutiva de litígios revela uma arquitetura normativa sofisticada, que articula rigor técnico, garantias procedimentais e estímulos econômicos em favor da eficiência arrecadatória.

Com efeito, a conjugação entre o princípio constitucional da não cumulatividade, a robusta malha de controles fiscais e contábeis da autoridade fazendária e a lógica consensual própria da transação tributária produz um ambiente de elevada segurança jurídica, no qual o contribuinte dispõe de instrumento legítimo para reorganizar passivos, enquanto o Estado assegura a higidez dos créditos utilizados e a integridade das suas bases fiscais.

Nesse contexto, o Distrito Federal demonstra preocupação simultânea com a proteção do erário e com a funcionalidade econômico-financeira dos créditos escrituralmente acumulados, especialmente ao limitar a utilização do crédito à emissão do Certificado de Compensação, exigir verificações técnicas em duas etapas e permitir mecanismos de antecipação condicionada por garantias. Soma-se a isso a possibilidade de transferência de titularidade e a devolução da utilidade econômica do crédito não utilizado, o que confere flexibilidade e racionalidade ao sistema.

Constata-se, portanto, que com a nova realidade normativa os créditos de ICMS deixam de ser meros registros contábeis inertes para se tornarem instrumentos dinâmicos de adimplemento tributário, reforçando o caráter moderno, responsivo e fiscalmente responsável do modelo distrital de transação.

3.2.4. Dos precatórios como meio de pagamento

De modo objetivo, precatório é um crédito contra o Poder Público decorrente de um processo judicial transitado em julgado. Consiste na *“solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que este requirite verba necessária ao pagamento do credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado”* (OLIVEIRA, 2008, p. 534).

Com base na nova redação conferida pela Emenda Constitucional nº 136/2025, a Constituição Cidadã determina ser obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, decorrentes de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º

de fevereiro, para pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente (art. 100, §5º, da CF/88).

Nada obstante a determinação constitucional, o pagamento dos precatórios, “*até o final do exercício seguinte*” ao que foi apresentado, costumeiramente não ocorre na prática. A promulgação da Emenda Constitucional nº 136/2025 bem demonstra essa realidade ao legitimar a dilação do prazo para adimplemento desses créditos até 2036 (art. 100, §23).

Como bem observa Harrison Leite, a forma como os entes federados historicamente gerenciava os seus estoques de precatórios contribui para o estado de coisas em que nos encontramos hoje. Criou-se um ciclo de dependência, no qual o passivo de precatórios não adimplidos acarretou “*numa situação insuportável financeiramente, de modo que, quanto maior fosse a dívida, menos se pagava, sem qualquer consequência jurídica desse fato*” (LEITE, 2023, p. 107).

Nota-se, portanto, que a determinação constitucional para que os precatórios sejam adimplidos até o final do exercício seguinte ao que foi apresentado não se concretizou. Foram criados de sucessivos Regimes Especiais para pagamentos desses títulos, viabilizados por intermédio do art. 33, do ADCT, pela EC nº 30/2000, EC nº 62/2009, EC nº 94/16, EC nº 99/2017 e, mais recentemente, pela EC nº 136/2025, que, como visto, previu um novo mecanismo de adimplemento até o ano de 2036.

Com efeito, a impossibilidade prática de quitação dos precatórios dentro do prazo previsto no art. 100, da Constituição Federal, materializada pelas sucessivas e (im)previsíveis prorrogações, acarretou na busca por soluções para redução dos estoques financeiros desses títulos. Isso porque, apesar do Estado possuir um estoque elevado de dívida de precatório sem perspectiva de pagamento, também é detentor de uma enorme dívida ativa, que pode ser objeto de redução por meio do encontro de contas.

A possibilidade de compensação de precatórios, a princípio, equaliza e soluciona três demandas concretas. Primeiro, viabiliza que os credores possam negociar os respectivos títulos judiciais inadimplidos. Além disso, figura como um meio de pagamento para adimplemento dos débitos fiscais, haja vista que os devedores da Fazenda Pública podem quitar os seus débitos inscritos em dívida ativa por meio do encontro de contas, com uma vantagem adicional de aquisição dos títulos no mercado com um certo deságio. Por fim, contribui para racionalização do passivo processual de demandas judiciais que envolvam matéria tributária, uma vez que muitos processos podem ser encerrados a partir da efetiva compensação. Com efeito, apesar do art. 156, II, do Código

Tributário Nacional (CTN) prever a compensação tributária como hipótese de extinção do crédito tributário, o art. 170 do mesmo diploma condiciona a aplicação do instituto à existência de lei formal disciplinando a matéria (BALEIRO, 1999, p. 901).

Por longo período, a compensação com precatórios para adimplemento de obrigações fiscais não foi possível por ausência de previsão legal específica, especialmente em razão do racional de que os entes federados não tinham interesse em ver seus recebíveis serem quitados por outra forma que não em dinheiro. Na prática, ainda que o contribuinte tivesse créditos de precatórios a receber, não poderiam compensar suas dívidas fiscais por simples mora dos entes federativos.

O tratamento conferido aos credores de precatórios era tão prejudicial aos seus interesses, que o Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento sumulado no sentido de que “*a Fazenda Pública pode recusar a substituição do bem penhorado por precatório*” (Súmula nº 406), conferindo, assim, uma discricionariedade ainda maior à Fazenda Pública para refutar o emprego desses títulos para fins de adimplemento de dívidas fiscais dos contribuintes.

No contexto da transação resolutiva de litígios em matéria tributária, no âmbito do Distrito Federal os permissivos conferidos pelos arts. 170 e 171 do CTN foram concretizados por meio da Lei Distrital nº 7.684, de 6 de junho de 2025.

Nos termos do seu art. 10, a critério exclusivo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, as modalidades de transação poderão envolver os seguintes benefícios, isolada ou cumulativamente: (i) oferecimento de descontos nas multas de ofício, nos juros e nos demais acréscimos legais aos créditos tributários considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme classificação atribuída pela SEEC/DF; (ii) oferecimento de descontos no valor principal, nas multas de ofício, nos juros e nos demais acréscimos legais aos créditos não tributários considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme classificação atribuída pela SEEC/DF; (iii) possibilidade de oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento, o parcelamento e a moratória; (iv) flexibilização das regras para aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias; (v) a utilização de créditos acumulados ou de ressarcimento de ICMS, próprios ou adquiridos de terceiros, devidamente homologados pela autoridade competente, para compensação da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros, observado o disposto no regulamento do ICMS; (vi) flexibilização das regras para constrição ou alienação de bens; e (vii) possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor do Distrito Federal, suas autarquias, fundações e

empresas dependentes, reconhecidos em decisão transitada em julgado, ou de precatórios próprios ou de terceiros, para fins de amortização ou liquidação de saldo devedor transacionado.

Especificamente em relação ao emprego de precatórios para compensação de débitos na transação, registre que a legislação distrital limita o uso desse instituto a 75% do valor total do débito transacionado, nos casos em que envolver crédito de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), em sintonia com a autorização concedida no Convênio ICMS nº 210, de 8 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, que foi expressamente homologado pelo art. 30 da Lei Distrital nº 4.684, de 6 de junho de 2025.

No plano infralegal distrital, até o momento de conclusão da presente dissertação, inexistente regulamentação específica sobre a utilização de precatórios em transações resolutivas de litígios em matéria tributária.

Em que pese a ausência de regulamentação específica, o regramento distrital deve admitir como meio de pagamento os títulos reconhecidos por empresas públicas distritais dependentes, em atenção ao disposto no art. 10, inciso VI, da Lei nº 7.684/2025. Essas empresas são caracterizadas pela utilização de aportes de recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária do Distrito Federal na respectiva estatal.

Do ponto de vista da análise sobre a titularidade do precatório, deve ser reconhecidos como credores (i) o conjunto dos credores, quando o precatório tiver sido expedido por valor global, sem a determinação do quinhão de cada um, caso em que só em conjunto poderão propor acordo; (ii) o credor individual, quando o precatório tiver sido expedido em favor de mais de um credor, com a determinação do quinhão de cada um, caso em que cada credor será considerado detentor de seu quinhão; (iii) os sucessores a qualquer título; (iv) o advogado, quanto aos honorários sucumbenciais que lhe tenham sido atribuídos e eventuais honorários contratuais destacados do crédito da parte por ele representada e, ainda, (v) os cessionários que possuírem o crédito de precatório advindo de cessão formalizada por escritura pública, devidamente habilitada no Tribunal que expediu o precatório.

A aceitação do título apresentado deve demandar a análise de alguns requisitos cumulativos. Primeiro, o precatório deve ser devido pelo Distrito Federal, suas autarquias, fundações e empresas cadastrado no sistema contábil do Distrito Federal. Registre-se,

ainda, que o título não pode ser objeto de qualquer impugnação, recurso ou constrição judicial, ou, em sendo, que haja expressa renúncia devidamente comprovada, mediante cópia de decisão judicial homologatória do respectivo órgão jurisdicional. E, por fim, o título deve estar em poder do credor originário, seu sucessor ou cessionário a qualquer título, desde que haja certeza de sua titularidade.

Além disso, o precatório deve estar vencido na data do seu oferecimento. Isso porque o art. 10, inciso VI, da Lei nº 7.684/2025, prevê como benefício a utilização de créditos de precatórios líquidos, certo e exigíveis. Assim, por força desta última característica, não deve ser autorizada a utilização em procedimento de transação resolutiva de litígios em matéria tributária precatório que se encontre em período de graça constitucional (art. 100, §5º, da CF/88), haja vista que nesta condição o título ainda não é exigível da Fazenda Distrital.

Ademais, deve-se exigir que a dívida a ser quitada esteja inscrita em dívida ativa do Distrito Federal e não seja objeto na esfera administrativa ou judicial, de qualquer impugnação ou recurso, ou, em sendo, haja expressa renúncia, devidamente comprovada, mediante protocolo do seu pedido, em caráter irretratável, do direito de recorrer, inclusive junto ao órgão jurisdicional. Ademais, a dívida a ser amortizada deverá estar consolidada por Cadastro de Pessoa Física - CPF ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do requerente. Contudo, nos parece que não se deve exigir que todos os débitos do interessado sejam objeto da compensação, desde que isso não importe a extinção de parte de um débito individualmente considerado.

Ressalte-se, ainda, que nos parece adequado que as dívidas com parcelamento ativo ou pendentes de homologação de pedido de compensação com precatório regido por lei diversa devem ser objeto de desistência expressa para efeito da consolidação do passivo.

Atentos a essas exigências, os interessados na compensação deverão apresentar requerimento de transação individual de crédito tributário ou não tributário, diretamente ou por procurador regularmente constituído, exclusivamente por meio do portal eletrônico PGConcilia, na aba Negocia-DF, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Nessa oportunidade, deverá anexar toda documentação necessária para análise do pleito, especificada nos incisos do art. 22 do Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025 e do art. 21 da Portaria nº 330, de 25 de junho de 2025.

Entendemos ser necessária a previsão de uma condição de admissibilidade do pedido de compensação, estabelecendo, por exemplo, que o interessado deverá anexar ao

pedido os documentos obrigatórios, sob pena do requerimento não avançar às etapas seguintes de análise no âmbito da PGDF. A título exemplificativo, sugere-se a exigência de (i) cópia do ofício requisitório ou de outro instrumento hábil à comprovação da titularidade do crédito precatório ofertado para compensação, emitido pelo Órgão jurisdicional responsável pelo pagamento; (ii) cessão de crédito formalizada em escritura pública, que contenha a individualização do valor do crédito cedido à luz do valor de face do precatório, apenas para o caso de o interessado ser cessionário; (iii) declaração, irretratável e irrevogável, de renúncia ao direito que discutir administrativa e judicialmente quaisquer aspectos relacionados ao débito inscrito em dívida ativa; (iv) protocolo do pedido de renúncia, em caráter irretratável e irrevogável, do direito de impugnar, discutir e recorrer, na esfera administrativa ou na esfera judicial, do(s) débito(s) inscrito(s) em dívida ativa pendente(s) de decisão; (v) pedido de desistência de parcelamento ativo ou pendente de homologação de processo de compensação regido por legislação diversa, se o caso; e (vi) declaração de ratificação dos pedidos de renúncia, assim como declaração de ratificação do pedido de desistência de parcelamento, quando a dívida objeto de compensação tenha sido ajuizada e esteja sendo cobrada em face de grupo econômico reconhecido judicialmente.

Saliente-se, por oportuno, que o contribuinte deve estar atento para o fato de que a mera iniciativa para a realização da compensação não será apta a suspender a exigibilidade do débito inscrito em dívida, nem a fluência dos juros de mora e dos demais acréscimos legais, tampouco garantir o seu deferimento, o qual estará condicionado à verificação do cumprimento de todos os requisitos previstos na legislação.

Com base nas atribuições desenvolvidas até o momento pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal no âmbito da transação resolutiva de litígios, nos parece que caberá à instituição as atribuições de (i) recepcionar o requerimento; (ii) consolidar os débitos na data do requerimento; (iii) analisar os pedidos, validando a cadeia de cessões informada pelo interessado; (iv) providenciar o parecer de regularidade do precatório apresentado; (v) validar o encontro de contas entre o(s) débito(s) inscrito(s) em dívida ativa e o(s) crédito(s) de precatório(s) apontados pelo interessado; (vi) realizar os cálculos de atualização e de apuração do valor líquido compensável; (vii) notificar o interessado no caso de insuficiência do crédito para apresentar novo precatório ou complementar a diferença em dinheiro; (viii) decidir definitivamente acerca do deferimento ou indeferimento do pedido de transação com utilização de créditos consubstanciados em precatórios e enviar o respectivo processo administrativo à Secretaria de Economia do

Distrito Federal, para adoção das providências de baixa e respectivos atos que sejam necessários; (ix) minutar o termo de transação e (x) arquivar em definitivo o processo administrativo relativo ao emprego de precatório como forma de pagamento na transação resolutiva de litígios.

Assim, será da competência da PGDF a atualização, até a data da opção de uso do título como meio de pagamento, do valor do precatório apresentado, de acordo com a legislação vigente, bem como a atribuição de atestar a legitimidade da requisição e da cessão, conforme o caso.

Consigne-se que a metodologia de encontro de contas ocorre por meio da realização entre o valor atualizado do débito inscrito em dívida ativa do Distrito Federal e o valor líquido atualizado efetivamente titularizado pelo credor do precatório, seu sucessor ou cessionário a qualquer título. Por valor líquido, este deve ser concebido como sendo o montante efetivamente titularizado pelo credor do precatório, seu sucessor ou cessionário a qualquer título e apurado após as retenções legais obrigatórias, tais como as relativas à contribuição previdenciária, ao imposto de renda, ao imposto sobre serviços, aferidos em relação ao credor original do precatório, não se aplicando àqueles as isenções tributárias de natureza personalíssima que o beneficiem.

A propósito, nos parece correto o entendimento no sentido de que, se o valor líquido compensável for superior ao débito a ser quitado, o saldo de precatório deverá permanecer disponível ao interessado, que poderá utilizar em outra transação ou abater em outras dívidas inscritas em dívida ativa de sua titularidade. Esse entendimento evitará o enriquecimento sem causa do Distrito Federal e, ao mesmo tempo, conferirá segurança jurídica ao contribuinte interessado em realizar a quitação de suas dívidas por meio de precatórios.

Cumprе registrar que, na hipótese em que a PGDF verificar a insuficiência dos créditos de precatórios oferecidos para compensação e o interessado desejar apresentar título substitutivo, é recomendável possibilitar ao interessado a reapresentação de apenas um único precatório substituto ao título inadmitido. Essa possibilidade e, também, restrição teria por objetivo de, a um só tempo, proporcionar o aproveitamento dos atos administrativos praticados e, também, vedar a apresentação de sucessivos títulos substitutivos. Caso esta limitação não seja imposta, é provável que ocorra uma postergação indevida do procedimento de validação dos títulos, em sintonia com o que ocorre nos procedimentos de compensação regidos pela Portaria Conjunta PGDF/SEEC nº 02, de 20 de dezembro de 2022, que, em seu art. 6º, §5º, admite a substituição do

precatório oferecido sem nenhuma limitação em relação ao quantitativo de vezes que isso poderia ocorrer.

Saliente-se que, caso o novo título apresentado não seja aceito ou não seja suficiente para cobrir a dívida, é recomendável que a quitação do montante remanescente ocorra em moeda corrente. Essa é uma medida importante para garantir a fluidez do procedimento de compensação, visto que, no passado, a admissão de sucessivos títulos substitutivos tornava o fluxo infundável e, muitas das vezes, acabava por inviabilizar o deferimento final do pedido.

No intuito de fomentar a conclusão do procedimento de compensação, é salutar que a futura Portaria Conjunta preveja que, nas hipóteses em que seja necessária a complementação de valores ou mesmo seja exigida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal valor mínimo a ser adimplido em moeda corrente, será admitida a concessão de parcelamento do montante acordado.

Arelado a esse racional de operabilidade do procedimento, o ideal é que o regramento autorize, para o fim de formalização do termo de transação, que a entrada mínima ou a complementação do montante residual ocorra por meio do pagamento em moeda corrente, à vista ou parcelado, conforme análise de conveniência e oportunidade exercida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, até que o procedimento administrativo de apresentação e validação dos precatórios sejam concluídos. Nesses casos, deverá constar no respectivo termo de transação que o ajuste só estará aperfeiçoado após a efetiva homologação dos precatórios apresentados pelo contribuinte, sem prejuízo do adimplemento das demais obrigações financeiras e contratuais assumidas.

Contudo, a incidência dessa metodologia, deverá ser condicionada a oferta de garantia idônea pelo interessado, que deve ser aceita pela Procurador-Geral do Distrito Federal, a fim de que seja convertida em renda, caso os precatórios apresentados não sejam homologados e não haja o adimplemento das obrigações assumidas por meio do pagamento em moeda corrente.

Ressalte-se, por oportuno, que o procedimento de compensação de precatório para fins de transação resolutiva de litígios deve ser marcado pela atuação conjunta da PGDF e da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), no qual este órgão figura como interveniente para fins conhecimento de todos os pedidos em trâmite, ao passo que a Procuradoria atua como instituição iniciadora, instrutora e decisora.

Em relação às competências da SEEC/DF, nos parece que cabe ao órgão (i) receber o processo eletrônico remetido pela PGDF, para tomar ciência do pedido de compensação de precatório, das análises técnicas realizadas no âmbito da PGDF, bem como da decisão definitiva sobre o pedido formulado; (ii) proceder à baixa do débito inscrito em dívida ativa do Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal - SITAF, uma vez efetivada a compensação; e (iii) remeter em definitivo o processo administrativo de compensação para a PGDF realizar as providências finais de conclusão do procedimento de transação.

Concluída e efetivada a quitação do débito por meio de precatórios, caberia à Procuradoria-Geral do Distrito Federal validar o processo de compensação perante o tribunal competente para o pagamento do precatório, informando a titularidade do Distrito Federal, de uma de suas autarquias ou de uma de suas fundações em relação ao montante compensado.

Por oportuno, cumpre consignar que a efetivação do pagamento da dívida por do encontro de contas com precatórios importará na confissão irretratável do débito inscrito em dívida ativa do Distrito Federal e da responsabilidade do devedor, bem como extinguirá o débito inscrito em dívida ativa, parcial ou integralmente, até o limite efetivamente adimplido.

Nesse contexto, constata-se que a utilização de precatórios como meio de pagamento no âmbito da transação tributária distrital representa um avanço institucional relevante na busca por equilíbrio entre eficiência arrecadatória e justiça fiscal. Ao viabilizar o encontro de contas entre créditos públicos inscritos em dívida ativa e créditos líquidos e certos dos particulares em face do Estado, o Distrito Federal não apenas confere concretude à lógica cooperativa que permeia o regime da transação tributária, como também enfrenta, de maneira pragmática, o passivo histórico decorrente da crônica inadimplência estatal no pagamento de precatórios.

A disciplina normativa inaugurada pela Lei Distrital nº 7.684/2025 e densificada pelo Decreto nº 47.337/2025, ao estabelecer critérios objetivos, requisitos rigorosos e procedimentos transparentes, busca mitigar riscos operacionais e assegurar isonomia, segurança jurídica e efetividade na utilização desse instrumento. Trata-se de um modelo que articula responsabilidade fiscal, governança pública e estímulo à composição consensual como alternativa à litigiosidade prolongada, preservando prerrogativas fazendárias e, ao mesmo tempo, ampliando as possibilidades de adimplemento para o contribuinte.

Não se ignora, todavia, que o uso de precatórios na transação tributária ainda enfrenta desafios, especialmente no que diz respeito à capacidade operacional dos órgãos envolvidos, à necessidade de constante aperfeiçoamento dos sistemas eletrônicos e à gestão de riscos inerentes à cessão e habilitação de créditos. Ainda assim, o arcabouço normativo objetiva conciliar, com parcimônia e técnica, o imperativo de eficiência financeira estatal com o direito fundamental do contribuinte de obter meios legítimos e previsíveis para a regularização de sua situação fiscal.

Em última análise, o regime inaugurado para o uso de precatórios na transação tributária distrital represente uma inflexão cultural, marcada pela passagem da visão do litígio para um modelo cooperação. Ademais, revela um compromisso institucional com a racionalidade econômica e com a modernização da gestão fiscal. É, portanto, um passo significativo rumo a um modelo mais sustentável, transparente e dialógico de relação entre Fisco e contribuinte.

3.3. Ensaio sobre o instituto da transação resolutiva de litígios e a sua compatibilidade com o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

Com base no Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal – exercício de 2023, elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal²⁰⁷, em 2023, o saldo da Dívida Ativa totalizou R\$ 41,6 bilhões, correspondendo ao crescimento de 7,7%, (R\$ 3,0 bilhões), em relação ao exercício anterior.

Outro ponto importante é que, entre os ativos do DF, a Dívida Ativa é o que possui maior representatividade, correspondendo a 43,2% do patrimônio distrital no exercício de 2023. Nos anos anteriores, a Dívida Ativa total registrou os valores de R\$ 38,6 bilhões (2022), R\$ 36,2 bilhões (2021) e R\$ 36,4 bilhões (2020).

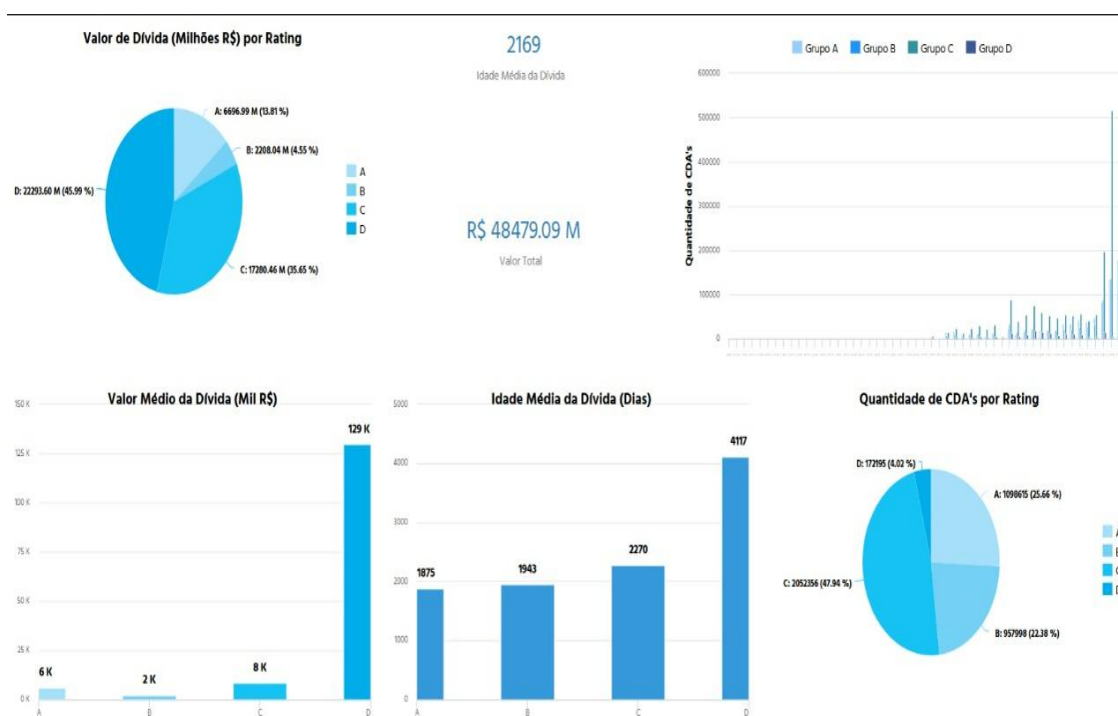
Como visto, em 2023, foi publicada a Lei Complementar nº 1.026/23 (Distrito Federal, 2023), que instituiu o sistema de classificação, por ordem de recuperabilidade, dos créditos inscritos em Dívida Ativa no DF e criou quatro categorias de avaliação para fins de recuperabilidade: alta, média, de difícil recuperação e irrecuperável. Contudo, apenas no ano de 2025, é que essa sistemática passou a ser operacionalizada, a partir da publicação do Decreto nº 47.090, de 10 de abril de 2025 (Distrito Federal, 2025).

²⁰⁷ Disponível em: < <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/RAPP-2023-Publicacao.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

Na prática, a rotina de classificação dos créditos passou a ser executada pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC), por intermédio de sua Secretaria Executiva de Fazenda (SEFAZ), apenas no segundo semestre de 2025, mediante a adoção do Sistema de Cobrança (SICOB), que incorporou as funcionalidades do sistema *Raid Collections*, que utiliza a tecnologia *machine learning* (ML) para calcular o *rating* dos créditos tributários inscritos em dívida ativa.

Em consulta ao painel de *Business Intelligence* (BI) do SICOB, é possível verificar que, atualmente, o estoque total de créditos inscritos em dívida ativa está classificado nas seguintes proporções:

Painel da Dívida Ativa do Distrito Federal



Fonte: Business Intelligence SICOB - SEEC/DF

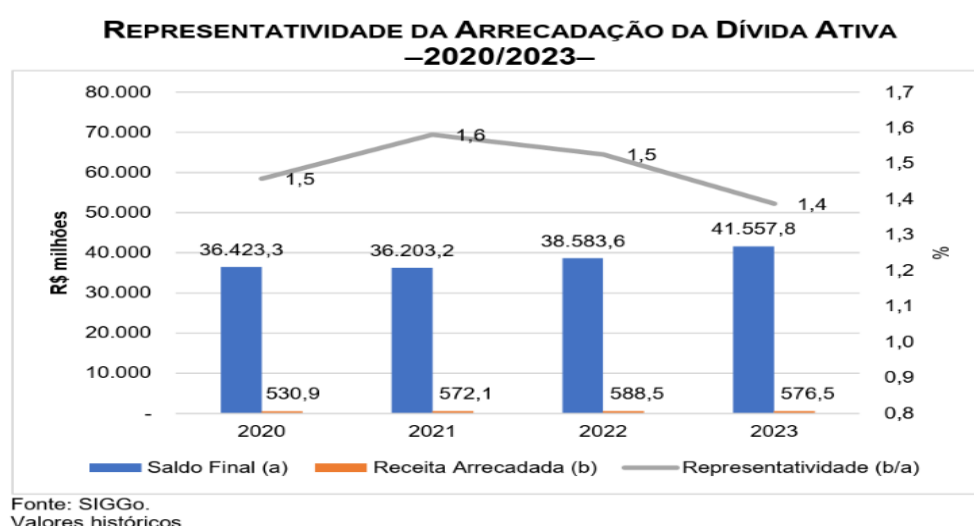
Percebe-se, portanto, que, atualmente, os créditos classificados como “C” e “D” representam 51,96% do total da Dívida Ativa distrital e, do ponto de vista monetário, alcançam a cifra aproximada de R\$ 39,573 bilhões. Esse valor representa 81,64% do total de reais passível de cobrança e arrecadação pelo Distrito Federal

Em retorno ao levantamento da Corte de Contas Distrital, entre os créditos inscritos em Dívida Ativa, os de maior expressão são os de origem tributária, que corresponderam a 94,1% do total em 2023 (R\$ 39.108.928), sendo que deste total, 85,9%

estavam ajuizadas, ao passo que apenas 8,21% se encontravam classificadas não judicializadas.

Além disso, o estudo demonstra que, para o exercício de 2023, foi prevista a arrecadação de R\$ 856,9 milhões em recursos a título de Dívida Ativa. Contudo, foram arrecadados R\$ 576,5 milhões, incluindo multas e juros de mora, alcançando o percentual de 67,3% do montante inicialmente previsto.

Outro dado relevante é que, em 2023, os recursos decorrentes da arrecadação da Dívida Ativa representaram apenas 1,4% do estoque final da dívida, percentual de recuperação este que representou o menor dos últimos quatro exercícios (2020-2022):



Esse cenário demonstra que a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa no Distrito Federal é baixa, não alcançando sequer a 2% (dois por cento) do estoque disponível. Trata-se de uma realidade vivenciada também por outros entes da federação, que, inclusive, fomentou a adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito tributário, notadamente o instituto da transação.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023), com o nítido objetivo de simplificar a tributação sobre o consumo, implementou no Brasil o Imposto sobre Valor Adicionado, na forma dual. Na prática, foram instituídos dois tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência de Estados e Municípios. Ambos os tributos compartilham regras comuns sobre fato gerador, base de cálculo, sujeição passiva, regimes específicos, não cumulatividade, dentre outros pontos. Essa uniformização

representa indiscutível avanço em direção à redução da complexidade atual da tributação sobre consumo.

Nada obstante, a almejada simplificação e segurança jurídica somente serão minimamente alcançadas caso a interpretação do novo sistema tributária pelas Administrações Tributárias seja consensuada, respeitando, é claro, a autonomia federativa conferida a todos entes federados.

Para tanto, a Reforma Tributária promoveu a constitucionalização do Princípio da Cooperação (art. 145, §3º, da CF/88), que é guiado pelos valores da consensualidade, eficiência, transparência, boa-fé, redução da litigiosidade, economicidade e conformidade fiscal. Em relação à transação em matéria tributária envolvendo a Contribuição social sobre Bens e Serviços (CBS), entendemos que não existirá maiores dificuldades para sua manutenção, nos moldes da Lei Federal nº 13.988/20 (Brasil, 2020). Isso porque a competência para o gerenciamento dos créditos decorrentes deste tributo caberá apenas à União, o que afasta a possibilidade de conflitos interfederativos de interesses.

Por outro lado, quando o olhar se volta para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a questão se torna mais delicada, notadamente, quando considerado o teor do art. 156-B, da CF/88, que determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a competências administrativas relativas a este tributo, por meio da edição de regulamento único e com a diretriz de uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto.

Além disso, o texto constitucional determina que o CG-IBS será o responsável pelas atividades de arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como de decidir o contencioso administrativo.

Com efeito, essa gestão centralizadora promovida pela Reforma Tributária gera dúvidas sobre o futuro do instituto da transação tributária, nos moldes praticados pelos entes federativos que possuem legislação própria para tanto.

Na proposta original do PLP nº 108/2024²⁰⁸, o art. 82 previa que a lavratura do ato de lançamento de ofício não impede a adoção de procedimentos de solução consensual

²⁰⁸ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=Tramitacao-PLP%20108/2024>. Acesso em: 15 nov. 2025.

de controvérsia tributárias, observado o disposto em lei específica e os critérios e limites estabelecidos em ato do CBIBS.

Contudo, após diligente atuação da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE) e do Conselho Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), o Deputado Federal Carlos Sampaio (PSD-SP) apresentou emenda ao projeto (EMP 1 => PLP 108/2024)²⁰⁹, a fim incluir a expressão “lei específica de cada ente” à redação do art. 82 proposto.

Na justificativa da emenda proposta, o Parlamentar asseverou que o princípio da cooperação é um dos principais vetores da Reforma Tributária, prevista na Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023). Por consequência, a consensualidade entre os sujeitos ativos e passivos das relações jurídicas tributárias é norma fundante do novo Sistema Tributário Nacional.

Nesse passo, o instituto da transação tributária concretiza os valores de cooperação e consensualidade, e encontra autorização legal na regra geral prevista no artigo 171 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966).

Na oportunidade, o Deputado ressaltou que, recentemente, diversos entes da federação implantaram a transação tributária, de acordo com o comando do Código Tributário Nacional e as respectivas leis estaduais e municipais, citando como exemplos: Estado de São Paulo - Lei Estadual nº 17.843, de 7 de novembro de 2023; Ceará - Lei Estadual nº 18.706, de 22 de março de 2024; Bahia - Lei nº 14.727, de 28 de maio 2024; Espírito Santo - Lei Complementar nº 1.067, de 19 de dezembro de 2023; Rio Grande do Sul - Lei Estadual nº 11.475, de 28 de abril de 2000; Município de São Paulo - Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020; Município do Rio de Janeiro - Lei nº 5.966, de 22 de setembro 2015; Município de Curitiba - Lei Complementar nº 141, de 14 de novembro de 2023, dentre outras.

Ademais, o Convênio Confaz nº 210, de 8 de dezembro de 2023²¹⁰, autorizou diversos Estados da federação a celebrarem a transação tributária dos créditos de ICMS, de acordo com as respectivas leis estaduais: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná,

²⁰⁹ Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2451987>> Acesso em: 20 out. 2025.

²¹⁰ Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023/CV210_23>. Acesso em: 20 out. 2025.

Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe, São Paulo, Tocantins e Distrito Federal.

Desse modo, a redação originária do artigo 82 do PLP nº 108, de 2024 (Brasil, 2024), exigiria uma “lei específica” para solução consensual dos débitos do Imposto sobre Bens e Consumo, a exemplo da transação, o que afastaria a aplicação de todas as leis estaduais, distritais e municipais vigentes sobre o tema.

O parlamentar salientou em sua justificativa que, pela redação originária do PLP 108/2024 (Brasil, 2024), a expertise dos Estados e Municípios que transacionam os seus créditos tributários seria abandonada, aguardando a edição de uma nova “lei específica” para celebrar os acordos de transação do IBS.

Portanto, para o Deputado o aprimoramento redacional para “lei específica de cada ente” possibilitaria o aproveitamento das leis vigentes de todos os entes subnacionais, viabilizando uma transição mais tranquila para o novo regime de tributação, deixando que apenas os critérios e limites para a transação sejam estabelecidos pelo Comitê Gestor do IBS, tal como a proposta original.

Em análise à proposta de emenda apresentada, a Câmara dos Deputados aprovou a redação do então art. 83²¹¹, nos seguintes termos:

Art. 83. A lavratura do ato de lançamento de ofício não impede a adoção de procedimentos de solução consensual de controvérsias tributárias, observados o disposto em lei específica **de cada ente** e os critérios e os limites estabelecidos em ato do CG-IBS.

Nesse contexto, constata-se que a solução encontrada era fundamentada no argumento de concretização do princípio federativo, a fim de garantir a autonomia dos entes federados, na esteira do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 357, que declarou a não recepção do art. 187 do CTN e reforçou a ausência de preferência entre os créditos tributários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em que pese o esforço do legislador na Câmara dos Deputados, foi aprovado no Senado Federal o substitutivo ao PL nº 108/2024²¹², em sessão deliberativa ordinária, realizada em 30/09/2025, no qual não há nenhum dispositivo similar ao projeto aprovado

²¹¹ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2817628&filename=Tramitacao-PLP%20108/2024>. Acesso em: 15 nov. 2025 (grifo nosso).

²¹² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10075721&ts=1763570736675&disposition=inline>>. Acesso em: 22 nov. 2025.

na Casa Iniciadora, não havendo sequer menção a necessidade de adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos em matéria tributária.

Nesse contexto, a análise da transação resolutiva de litígios, cotejada com a estrutura normativa e operacional do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), revela um tensionamento latente entre a necessidade de uniformização tributária e de preservação da autonomia decisória dos entes federativos. O modelo cooperativo inaugurado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, exige um novo olhar sobre as práticas tradicionais de cobrança e contencioso tributário, sob pena de se perpetuar o quadro de ineficiência arrecadatória que marca, como visto, a realidade do Distrito Federal e de outros entes da federação, cuja recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa é ínfima frente ao estoque existente.

A transação tributária, ao viabilizar soluções negociadas e adequadas à realidade econômica do contribuinte, caracteriza-se não apenas como instrumento de política fiscal moderna, mas também como expressão concreta do dever de boa administração e da racionalidade arrecadatória. Por isso, a manutenção e o aperfeiçoamento desse instituto no contexto do IBS não são apenas desejáveis, mas imprescindíveis à efetividade do novo modelo federativo cooperativo.

De todo modo, cumpre consignar que a problemática da compatibilização entre a transação resolutiva de litígios e o futuro regime do IBS projeta questões dogmáticas e institucionais que, embora relevantes, extrapolam o escopo delimitado para a presente dissertação, cujo foco recai sobre a experiência concreta do Distrito Federal à luz da Lei nº 7.684/2025. Contudo, o debate não pode deixar de ser registrado como ponto de reflexão para o desenvolvimento futuro da legislação complementar e da atuação das administrações tributárias.

À primeira vista, parece-nos mais coerente que a harmonização entre a transação e o IBS se opere, primordialmente, por intermédio do Comitê Gestor do imposto, que, na condição de instância central de coordenação normativa e operacional, reúne as melhores condições para estabelecer parâmetros gerais, critérios mínimos de elegibilidade e balizas de segurança jurídica, a partir dos quais os entes subnacionais possam estruturar, de forma convergente e cooperativa, seus respectivos programas de transação.

Porém, não se pode deixar de considerar a existência de outras possibilidades, como a construção de soluções normativas regionais ou a adoção de modelos de governança compartilhada entre o Comitê Gestor e os entes federativos, que permitam

certa flexibilidade operacional e preservem a autonomia administrativa, sem sacrificar a uniformidade interpretativa exigida pelo novo sistema tributário.

Por fim, independente do caminho a ser seguido, salientamos que a compatibilidade entre a transação resolutiva de litígios e o IBS dependerá da capacidade institucional do Comitê Gestor de integrar as práticas exitosas já consolidadas nas esferas estaduais, distrital e municipais, a fim de transformar a centralização administrativa em coordenação federativa, e não em supressão da autonomia. Apenas assim a Reforma Tributária poderá cumprir sua promessa de simplicidade, justiça fiscal e eficiência arrecadatória, metas estas que a transação tributária, por sua natureza dialógica e cooperativa, é vocacionada a concretizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame desenvolvido ao longo desta pesquisa evidencia que a transação resolutiva de litígios em matéria tributária, instituída pela Lei Distrital nº 7.684/2025 e regulamentada pelo Decreto nº 47.337/2025, representa um marco na consolidação de um modelo de governança fiscal orientado pela racionalidade, pela transparência e pela eficiência administrativa. Trata-se de uma política pública que reformula a lógica da cobrança tributária, substituindo a tradicional cultura de litigiosidade por uma atuação estatal pautada pelo diálogo, pela previsibilidade e pela responsabilidade fiscal.

Revela que o modelo brasileiro de transação tributária e, por consequência, o distrital, guarda inequívoca inspiração na experiência norte-americana, notadamente nas práticas de tax settlement e offer in compromise da Internal Revenue Service (IRS). Essa influência contribuiu para a conformação de um regime de consensualidade fiscal orientado por critérios objetivos de capacidade de pagamento, análise de risco e eficiência na recuperação de créditos, em substituição ao paradigma punitivo e unilateral que caracterizou historicamente a relação entre Fisco e contribuinte.

Em perspectiva teórica e prática, demonstrou-se que a transação tributária não se confunde com os programas de parcelamento especial ou de recuperação fiscal (REFIS). Enquanto estes possuem natureza ampla, homogênea e eminentemente política, a transação distingue-se por sua feição bilateral, seletiva e tecnicamente fundamentada. O propósito do instituto não é a mera ampliação de arrecadação, mas a racionalização da cobrança, o incentivo ao adimplemento voluntário e a pacificação das controvérsias tributárias sob critérios de legalidade e economicidade. O modelo distrital, ao adotar o sistema de classificação de créditos (rating), mecanismos de controle e fluxos decisórios auditáveis, consolida essa distinção e confere à transação densidade jurídica e segurança institucional.

Nesse contexto, destaca-se a relevância institucional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) como eixo técnico-jurídico da política de transação. A PGDF exerce papel determinante tanto na análise de viabilidade jurídica dos acordos quanto na aferição da aderência das propostas aos parâmetros de interesse público definidos em lei. A atuação da instituição assegura a observância da legalidade, da proporcionalidade e da moralidade administrativa, figurando como filtro de juridicidade e como instância de

coordenação entre os órgãos fazendários e de controle. Além disso, a especialização da Procuradoria Especializada em Transação (PROT) e a integração com as diversas instâncias da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF) viabilizaram a criação de fluxos procedimentais transparentes e eficientes, que conferem legitimidade institucional e estabilidade operacional à execução da política pública de transação.

Verificou-se, ademais, que o Distrito Federal alcançou elevado grau de maturidade administrativa ao integrar tecnologia, controle interno e transparência no processo de transação. A utilização de plataformas eletrônicas, o monitoramento sistemático das operações, a homologação de créditos acumulados de ICMS e a emissão de Certificados de Crédito expressam a institucionalização de um modelo moderno de gestão tributária, compatível com as exigências de governança e accountability pública. Esses instrumentos fortalecem a confiança do contribuinte e o controle social sobre a política fiscal, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência.

Elemento de destaque nesse cenário é a Cartilha ao Contribuinte, produto técnico e principal entrega desta pesquisa. O documento assume função pedagógica ao traduzir em linguagem clara o complexo regime jurídico da transação tributária e permite ao cidadão compreender as condições, etapas e benefícios do instituto. Além de uma ferramenta informativa, a cartilha materializa o princípio da transparência ativa e reafirma o dever do Distrito Federal de orientar o contribuinte, consolidando-se como instrumento de educação fiscal e de fortalecimento da confiança mútua entre Fisco e sociedade.

O estudo também demonstrou que o modelo distrital harmoniza-se com os princípios estruturantes do sistema tributário e com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao conciliar eficiência arrecadatória e prudência na renúncia de receitas. O desenho procedimental, o controle interinstitucional e a vinculação a parâmetros técnicos de avaliação da recuperabilidade do crédito tributário revelam que o Distrito Federal adotou um modelo de transação que não flexibiliza o interesse público, mas o realiza em grau mais elevado, pela via da racionalidade negocial e da segurança jurídica.

Por fim, diante do novo contexto da reforma tributária e da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), observa-se que a consolidação do modelo distrital de transação exigirá compatibilização normativa e operacional com o Comitê Gestor do IBS, órgão responsável pela coordenação nacional da arrecadação e distribuição do novo tributo. Essa integração não deve significar subordinação, mas cooperação federativa. A experiência distrital revela que a conciliação entre autonomia e coordenação é viável por meio da criação de instâncias técnicas permanentes de diálogo entre o Comitê Gestor e as Procuradorias Fazendárias estaduais e distrital, a fim de preservar as boas práticas locais, uniformizar critérios de recuperabilidade e assegurar o controle compartilhado dos créditos inscritos. Essa solução permitiria que a transação tributária continuasse a desempenhar seu papel de instrumento de gestão fiscal estratégica, mesmo sob um sistema tributário de base nacional.

Desse modo, a experiência do Distrito Federal confirma que a transação tributária não se resume a um instrumento de arrecadação. Pelo contrário, representar uma nova postura estatal, marcada pela proatividade, transparente e focada na eficiência. Por meio da incorporação de práticas de governança, da valorização do protagonismo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da promoção da educação fiscal, o Distrito Federal projeta uma política tributária moderna, cooperativa e sustentável. A transação, assim concebida, torna-se vetor de modernização institucional e expressão de um Estado fiscal que busca conciliar arrecadação, justiça fiscal e legitimidade democrática, pilares estes indispensáveis à consolidação de um federalismo cooperativo e racional.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Tributário Brasileiro** - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Governador Ibaneis sanciona lei que permite negociação direta de dívidas com o GDF**. Brasília, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/w/governador-ibaneis-sanciona-lei-que-permite-negocia%C3%A7%C3%A3o-direta-de-d%C3%ADvidas-com-o-gdf>. Acesso em: 7 out. 2025.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 381

ATALIBA, Geraldo; GIARDINO, Cleber. **ICM e IPI**. Direito de crédito, produção e mercadorias isentas ou sujeitas à alíquota zero. Revista de Direito Tributário, São Paulo, v. 46, out./dez. 1988, pp. 73-89.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BERGAMINI, Adolpho. **ICMS - Análise de legislação, manifestações de administrações tributárias, jurisprudência administrativa e judicial e abordagem de temas de gestão tributária**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023, RB. Acesso em: 08 nov. 2025.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Seminário de Diagnóstico do Contencioso Tributário Administrativo**: Sumário Executivo, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/diagnostico-do-contencioso-tributario-administrativo/sumario_executivo_contencioso_tributario.pdf/view>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BOTELHO, Daniel Carpovicz. **Compliance tributário cooperativo: desafios para uma nova era fiscal**. 2024. 140 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2024.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. **Decreto Distrital nº 43.357, de 22 de maio de 2022**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Distrito Federal para a solução negociada de litígios envolvendo o Distrito Federal e suas autarquias e fundações públicas e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Economia e Advocacia-Geral da União. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-899-16-outubro-2019-789266-exposicaodemotivos-159254-pe.html>. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.

BRASIL. **Lei Complementar nº 104**, de 10 de janeiro de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. **Lei nº 13.988**, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e dá outras providências.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 742**, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre 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.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília – DF.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), 1.079, de 10 de abril de 1950, e 14.113, de 25 de dezembro de 2020, as Leis Complementares nºs 63, de 11 de janeiro de 1990, 87, de 13 de setembro de 1996, 123, de 14 de dezembro de 2006, e 141, de 13 de janeiro de 2012, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Senado Federal. Brasília – DF.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça – STJ**. 1ª Turma. REsp 514.351, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 20/11/2003.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 718.874/RS. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 30.03.2017. DJe de 03.10.2017.

BUCCI, Eduardo Sadalla; PINHO, Mariana Corrêa de Andrade. **Crédito público inscrito e os desafios contemporâneos**: controle de legalidade, cessão de recebíveis e a advocacia pública. In: I CONGRESSO NACIONAL DA DÍVIDA ATIVA: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2024, p. 231-233. Disponível em: < <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes> >. Acesso em: 18 out. 2025.

CÂMARA, Lauro Tercio Bezerra. **Transação Tributária no Direito Brasileiro**. São Paulo – Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, 2021.

CARRAZZA, Antônio Roque - **Curso de Direito Constitucional Tributário**, Malheiros,

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 297.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz M. **Processo Tributário - Administrativo e Judicial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

CNJ. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa / Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. – Brasília: CNJ, 2022.

CNJ. **Justiça em números 2024**. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2024.

COÊLHO, Sacha Calmon N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro - 18ª Edição 2022**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

COMPER, Guilherme Rafael. **Transação tributária e os limites da Fazenda Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2024.

COSTA, Regina Helena. **Código Tributário Nacional Comentado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. ISBN 9788530997380.

COSTA, Regina Helena. **Litigância tributária no Brasil e meios de solução extrajudicial de conflitos**: propostas. In: DOURADO, Ana Paula; GOMES, Marcus Lívio (Coord.). **Resolução de Conflitos Tributários: Discussão dos Modelos Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro, 2024.

CRUZ, Paulo Ricardo de Souza. **A Transação no Direito Tributário**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Código de Processo Civil Comentado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p.389. ISBN 9788530994617.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol. 3. 41. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. pp. 618-630. ISBN 9788553627141.

DISTRITO FEDERAL. **Exposição de Motivos nº 64/2025 – SEEC/GAB**. Processo SEI nº 04044-00018761/2025-19. Brasília, 9 maio 2025^a, pp. 15-16.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 1.026, de 31 de outubro de 2023**. Estabelece sistema de classificação dos créditos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, suas autarquias e fundações, e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. **Mensagem nº 064/2025 – GAG/CJ**. Processo SEI nº 04044-00018761/2025-19. Brasília, 9 maio 2025^b.

DISTRITO FEDERAL. **Nota Jurídica nº 57/2025 – SEEC/AJL/UFAZ**. Processo SEI nº 04044-00018761/2025-19. Brasília, 9 maio 2025^c.

ESTADOS UNIDOS. **Internal Revenue Manual**. Disponível em: < https://www.irs.gov/irm/part8/irm_08-013-001 >. Acesso em: 04 jun. 2025.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. **Comparação entre a transação da Lei nº 13.988/2020 e a transação proposta pelo projeto de Lei nº 5.082/2009.** In: FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. *Transação E Arbitragem Tributárias - Volume 2.* Belo Horizonte: Fórum, 2022, pp. 135-151.

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. **A transação em matéria tributária.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Unidade Católica de São Paulo - PUC-SP, 2018.

GAMA, Clairton Kubassewski; NADAL, Victoria Werner de. **O paradigma da consensualidade no direito tributário.** In: *Revista de Direito Tributário da APET.* n. 48, Abr./Set. 2023, pp. 213-237.

GOMES, Marcus Lívio (Coord.). **Resolução de Conflitos Tributários: Discussão dos Modelos Brasil/Portugal.** Rio de Janeiro: Abril, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro - Contratos e Atos Unilaterais.** Vol. 3. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. pp. 556-567.

GRILLO, Fábio Artigas. A transação. In: LEITE, Geilson Salomão (Coord.). **Extinção do crédito tributário: homenagem ao Professor José Souto Maior Borges.** Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 183-205.

GUIMARÃES, Vasco Branco. **O papel da vontade na relação jurídico-tributária: contributo para a compreensão da possibilidade técnico-legal da conciliação e transação como forma de extinguir o crédito tributário.** In: GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). *Transação e arbitragem no direito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Veloso.* Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 137-166.

HUEB, Hilyn. **Entre o acordo e o litígio: a transação tributária sob o prisma jurídico e econômico.** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação e Arbitragem Tributárias.* Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v.2). p. 191-205. ISBN 978-65-5518-465-5.

JABUR NETO, Mario. **Breve paralelo entre parcelamento, plano de amortização convencionado em negócio jurídico processual e transação e seu denominador comum.** In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (Coords.). *Transação Tributária na prática da Lei nº 13.988/2020 - 2. ed.* - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, pp. RB-10.1-10.6.

JÚNIOR, Humberto T. **Código de Processo Civil Anotado - 27ª Edição.** 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book.* ISBN 9786559649860.

KERAMIDAS, Fabiola Cassiano; PAIVA, Gabriella Xavier de. **A reforma tributária brasileira e os meios alternativos de resolução de conflitos.** In: DOURADO, Ana Paula;

LEITE, Harrison. **Pagamento do valor transacionado via precatórios.** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação e Arbitragem Tributárias.* Belo

Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v.2). p. 103-119. ISBN 978-65-5518-465-5.

LIMA, Mônica; NOLASCO, Rita Dias; FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. **Sistema multiportas e execução fiscal.** In: Rodrigues, Marcelo Abelha Execução civil: novas tendências / Aluísio Gonçalves de Castro Mendes ... [et al.]; coordenado por Marco Aurélio Bellizze Oliveira, Teresa Arruda Alvim, Trícia Navarro Xavier Cabral. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 429-446.

LIMA, Rodrigo Britto Pereira. **Breves apontamentos sobre os primeiros quatro artigos da Lei 13.988/2020.** In: DOURADO, Ana Paula; GOMES, Marcus Lívio (Coords.). Resolução de Conflitos Tributários: Discussão dos Modelos Brasil/Portugal. São Paulo: Noeses, 2023. p. 400-401.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brigo. **Repetição do tributo indireto: incongruências e contradições.** São Paulo: Malheiros: 2011. p. 13.

MACHADO, Carlos Henrique; BASTOS, Luiz Flávio Silva. **Marco legal da transação tributária no direito brasileiro.** In: DOURADO, Ana Paula; GOMES, Marcus Lívio (Coord.). Resolução de Conflitos Tributários: Discussão dos Modelos Brasil/Portugal. Rio de Janeiro: Abril, 2024.

MACHADO, Hugo de Brito; MACHADO, Schubert de Farias. **A transação e o princípio da legalidade tributária.** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação Tributária: homenagem ao jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho.* Belo Horizonte: Fórum, 2022. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v. 1). p. 133-147. ISBN 978-65-5518-407-5.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 38. ed. São Paulo: Editores, 2017.

MARTINS FILHO, Luiz Dias; ADAMS, Luís Inácio Lucena. **A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora.** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco. Transação e arbitragem no âmbito tributário. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade legislativa do processo tributário: desjudicialização e democratização (execução fiscal administrativa, harmonização de instâncias, transação e arbitragem) como fundamento de um sistema racional (inteligível, juridicamente harmônico, eficaz, eficiente e ético) de resolução de conflitos tributários.** Salvador: JusPODVM, 2018.

MIGALHAS. **Transação tributária no DF: fundamentos do Programa Negocia-DF.** São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/434572/transacao-tributaria-no-df-fundamentos-do-programa-negocia-df>. Acesso em: 07 out. 2025.

MIRSHAWAKA, Valéria Zimpeck. OLIVEIRA. **Preços de transferência: diferentes visões.** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2012.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**, v. II. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

NATIONAL TAXPAYER ADVOCATE. 2018 **Annual Report to Congress** 132 (2018).

NUNES, Cleucio dos Santos; SILVA, Thiago Moreira da. **Transação tributária: a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, e sua inspiração no direito norte-americano.** Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário - RDIET, Brasília, V. 15, nº 2, p. 378–397, Jul-Dez, 2020.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária.** Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

PINHEIRO, Hendrick. **Transação tributária: planejamento e controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PORTO ALEGRE (Município). **Lei Municipal nº 13.028, de 2022.** Institui a mediação tributária no Município de Porto Alegre.

RIBEIRO, Gabriella Alencar. **Transação tributária: renúncia de direitos ou concessões mútuas?** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação Tributária: homenagem ao jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho.* Belo Horizonte: Fórum, 2022. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v. 1). p. 149-162. ISBN 978-65-5518-407-5.

SANTI, Erico Marcos Diniz de. **Transação e arbitragem no direito tributário: paranoia ou mistificação?** In: FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (Coord.). *Princípios e limites da tributação 2 – Os princípios da ordem econômica e a tributação.* São Paulo: Quartier Latin, p. 599-629, 2009.

SANTOS, Rubens Quaresma. **Estimando a Arrecadação da Dívida Ativa da União com Machine Learning: Uma análise baseada nos dados de arrecadação do período de 2015 a 2021.** Revista da CGU, [S. l.], v. 14, n. 26, pp. 222-237. São Paulo, 1999.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. **A transação tributária de acordo com a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional.** In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (coord.). *Transação Tributária: homenagem ao jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho.* Belo Horizonte: Fórum, 2022. (Coleção Fórum grandes temas atuais de Direito Tributário; v. 1). p. 15-47. ISBN 978-65-5518-407-5.

SCARPA, Cláudia da Costa Tourinho; SCARPA, Antonio Oswaldo. **Justiça multiportas: meios alternativos de solução de conflitos tributários.** In: DOURADO, Ana Paula; GOMES, Marcus Lívio (Coords.). *Resolução de Conflitos Tributários: Discussão dos Modelos Brasil/Portugal.* São Paulo: Noeses, 2023. p. 83-99.

SCHOUERI, Luis E. **Direito Tributário - 13ª Edição 2024.** 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

SENA, Andresa. **Transação:** conceitos do Código Civil: possibilidade e limites. *In*: PONTES UNDEFINED, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho (Coord.). *Transação Tributária: Homenagem Ao Jurista Sacha Calmon Navarro Coêlho* - Volume 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. pp. 201-217.

SILVA NETO, Clóvis Monteiro Ferreira da. **A transação tributária nos Estados Unidos:** A Estrutura Normativa e Análise Econômica. *In*: SEEFELDER FILHO, Claudio (org.). *Comentários sobre a transação tributária à luz da Lei nº 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2021.

SILVA, Erica Carneiro Pereira de Oliveira. BERNARDES, Giovana Nahas Dafico. **A possibilidade de realizar transação em matéria tributária e a correta interpretação do termo litígio constante no artigo 171 do Código Tributário Nacional.** *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (Coord.). *Processo tributário*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 97-114. ISBN 978-85-450-0758-6.

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. **Transação tributária como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária.** *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (Coords.). *Transação Tributária na prática da Lei nº 13.988/2020* - 2. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, pp. RB-3.1-3.4.

SOUZA, Priscila Maria F. Campos de. **A reiteração de parcelamentos extraordinários de créditos tributários federais.** São Paulo: IBDT, 2020.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Princípio da segurança jurídica e transação em matéria tributária.** Os limites da revisão administrativa dos acordos tributários. *In*: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). *Transação e Arbitragem no Âmbito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VITALIS, Aline. **Compliance fiscal e regulação fiscal cooperativa.** *Revista Direito FGV / Fundação Getúlio Vargas*, Vol. 15, n. 1, Jan-Abr 2019. São Paulo: FGV Direito SP, 2019, e1904.

ZANELLO, Cristina. **Parcelamento de débitos Tributários nas empresas.** 4ª ed. Curitiba: Juruá, p. 79 e 80

ZHOU, J. LI, W. WANG, J. DING, S. XIA, C. **Default prediction in P2P lending from high-dimensional data based on machine learning.** *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 534, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378437119313652>. Acesso em: 10 out. 2025.