



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Mestrado em Direito Constitucional**

**A transação tributária no Distrito Federal: perspectivas a  
partir da Lei nº 7.684/2025**

Tatiane Lara Martins Mesiano Savastano  
Orientadora: Profa. Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão.

Brasília-DF  
2025

**TATIANE LARA MARTINS MESIANO SAVASTANO**

**A transação tributária no Distrito Federal: perspectivas a partir da  
Lei nº 7.684/2025**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão.

Código de catalogação na publicação – CIP

S299t Savastano, Tatiane Lara Martins Mesiano

A transação tributária no Distrito Federal: perspectivas a partir da Lei nº 7.684/2025 / Tatiane Lara Martins Mesiano Savastano. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

120 f. : il.; color.

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Transação tributária. 2. Consensualidade fiscal. 3. Administração tributária.

I.Título

CDDir 341.399

**TATIANE LARA MARTINS MESIANO SAVASTANO**

**A transação tributária no Distrito Federal: perspectivas a partir da Lei nº 7.684/2025**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora Profa. Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão.

Brasília, 18 de dezembro de 2025.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão.

Orientadora

---

Prof. Dr. Flávio Jaime de Moraes Jardim

Examinador

---

Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Examinadora

Dedico este trabalho à minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu marido, pelo apoio constante e pelos insights ao longo de toda a minha trajetória acadêmica, e às minhas filhas, que me inspiraram a retornar aos estudos.

Registro meu reconhecimento à Procuradoria-Geral do Distrito Federal pelo incentivo à qualificação acadêmica e, em especial, ao Professor Flávio Jardim, que me apresentou Bruno Moreira, verdadeira memória viva da evolução da execução fiscal no Distrito Federal, cuja colaboração foi essencial para a densidade informativa deste trabalho.

Agradeço ainda às colegas Raissa Cabus Gomes de Barros e Maria Auxiliadora Garcia Duran Alvarez, sempre generosas em compartilhar seus conhecimentos técnicos, e à minha orientadora, Cristiane de Oliveira Coelho Galvão, pela orientação atenta, enriquecida por valiosos insights.

## RESUMO

Este trabalho tem como tema a transação tributária no âmbito do Distrito Federal, com ênfase na análise crítica da Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025, que passou a disciplinar o instituto no plano distrital. O objetivo central consiste em avaliar em que medida a nova norma pode contribuir para a redução da litigiosidade fiscal e o aprimoramento da arrecadação, promovendo uma relação mais cooperativa entre o Fisco e os contribuintes. A pesquisa partiu da constatação de que, até a edição da lei, o Distrito Federal não possuía regulamentação própria sobre a matéria, o que motivou a investigação sobre modelos normativos adotados em outros entes federativos. Adotou-se uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e estudo comparado de experiências estaduais e municipais. Os objetivos específicos consistiram em: (i) reconstruir a evolução normativa da transação tributária no Brasil; (ii) examinar a estrutura da administração tributária do DF; (iii) identificar os mecanismos existentes de consensualidade no DF; (iv) comparar legislações estaduais e municipais sobre o tema; e (v) analisar a Lei nº 7.684/2025 sob critérios técnico-jurídicos. Concluiu-se que a nova norma representa um avanço institucional relevante, mas que sua efetividade dependerá da qualidade de sua implementação, da coordenação entre a Secretaria de Economia e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da adoção de critérios objetivos de elegibilidade e recuperação fiscal. A dissertação pretende contribuir para o debate sobre consensualidade tributária no DF, oferecendo subsídios teóricos e práticos para o aprimoramento da norma vigente.

**Palavras-chave:** Transação tributária. Consensualidade fiscal. Administração tributária. Direito Tributário. Distrito Federal.

## ABSTRACT

This dissertation focuses on tax settlement (*transação tributária*) within the Federal District, with an emphasis on the critical analysis of Law No. 7,684 of June 5, 2025, which recently regulated the institute at the local level. The central objective is to assess to what extent the new law can contribute to reduce tax litigation and improve revenue collection, fostering a more cooperative relationship between the tax administration and taxpayers. The research was initially motivated by the absence of a local regulatory framework, and it expanded to include a comparative study of normative models adopted by other Brazilian states and municipalities. A qualitative approach was adopted, combining bibliographic review, legislative analysis, and comparative study. The specific objectives were: (i) to reconstruct the normative evolution of tax settlement in Brazil; (ii) to examine the structure of the tax administration of the Federal District; (iii) to identify the mechanisms of consensuality currently in place; (iv) to compare state-level tax settlement laws; and (v) to analyze the new district law using technical-legal parameters. The research concluded that Law No. 7,684/2025 represents significant institutional development. However, its effectiveness will depend on clear implementation guidelines, coordinated action between the PGDF and the Revenue Office, and the adoption of objective eligibility and recovery criteria. The dissertation intends to offer both theoretical and practical contributions to the ongoing debate on consensual tax mechanisms in the Federal District.

**Keywords:** Tax settlement; Fiscal consensuality; Tax administration; Tax law; Federal District

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução normativa do piso de ajuizamento e da especialização da execução fiscal no DF (1991-2022).....	62
Figura 2 - Composição do estoque da Dívida Ativa do DF por espécie de receita (valores corrigidos).....	65
Figura 3- Adesão de pessoas físicas ao REFIS (2020–2023).....	72
Figura 4- Adesão de pessoas jurídicas ao REFIS (2020–2023).....	72
Figura 5 - Adesões por edição do Refis-DF (2020–2023): composição PF e PJ (barras empilhadas).....	73
Figura 6 - Totais pagos e a receber por edição do Refis-DF (2020–2023), com índice de liquidez imediata.....	73
Figura 7– Compensação com precatórios no Refis-DF (2020–2023): valores “Pago em espécie” e “A compensar” por edição (barras agrupadas).....	77
Figura 8 - Índice de recuperação da dívida ativa não tributária ajuizada: comparação entre PGDF e SEEC (2019–2024).....	81
Figura 9 - Índice de recuperação da dívida ativa tributária ajuizada: comparação entre PGDF e SEEC (2019–2024).....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação dos programas de Refis do Distrito Federal.....	70
Tabela 2 - Índice de percentual de recuperação da dívida tributária e não tributária ajuizadas (2019–2024) – dados da PGDF .....	79
Tabela 3 - Índice de percentual de recuperação da dívida tributária e não tributária ajuizadas (2019–2024) .....	80

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAPAF	Capacidade de Pagamento
CARF	Conselho de Administração de Recursos Fiscais
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
FPPC	Fórum Permanente de Processualistas Cíveis
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação
PAES	Parcelamento especial
PERT	Programa Especial de Regularização Tributária
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PRJ	Potencial Razoável de Recuperação do Crédito Judicializado
PRT	Programa de Regularização Tributária
PTI	Programa de Transação Integral
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos
RDs	Repositórios Digitais
SEEC	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
SP	São Paulo
TLP	Taxa de Longo Prazo
VEF	Varas de Execução Fiscal

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	19
2 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	17
2.1 Origem da transação .....	17
2.2 Transação no Direito Tributário .....	18
2.3 Previsão legal da transação tributária no direito brasileiro.....	24
2.4 Momento histórico da publicação da Lei federal de transação no Brasil .	26
2.5 Diferenciação entre transação e parcelamento.....	27
2.6 Modalidades de transação .....	34
2.7 Delimitação do objeto de estudo.....	36
2.8 Evolução do conceito de recuperabilidade e da classificação (rating) da dívida ativa .....	36
2.9 Concessões admitidas no âmbito da transação tributária federal .....	38
2.10 Papel da administração pública na Lei nº 13.988/2020 .....	44
2.11 A figura do devedor contumaz no cenário da transação tributária .....	42
2.12 Transação tributária e as unidades federativas .....	48
3 A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL .....	47
3.1 Impostos sob competência tributária do Distrito Federal e suas peculiaridades .....	47
3.2 Panorama normativo da dívida ativa no Distrito Federal .....	49
3.2.1 Competências e atribuições dos órgãos arrecadatórios em relação à dívida ativa .....	49
3.2.2 Indicadores de eficiência e “janela de recuperação: contribuições da Nota PGFN/CGR nº 871/2017 para a gestão da dívida ativa do Distrito Federal..	57
3.2.3 Desjudicialização da cobrança da dívida ativa e execução fiscal administrativa: contribuições do PL nº 4.257/2019 para o contexto do Distrito Federal .....	59
3.3 Linha do tempo da política de ajuizamento e da especialização da execução fiscal no Distrito Federal .....	57
3.4 Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa.....	59

3.5 Composição do estoque da dívida ativa por espécie de receita (base empírica para a transação) .....	65
3.6 Panorama normativo atual da transação tributária no Distrito Federal ....	66
4 MECANISMOS ATUAIS DE CONSENSUALIDADE TRIBUTÁRIA NO DISTRITO FEDERAL .....	69
4.1 Capilaridade vs. Liquidez: composição PF/PJ, ticket médio e diferimento .....	67
4.2 Compensação com precatórios .....	75
4.2.1 Perfil de liquidez por edição (2020-2023) .....	76
4.3 Efetividade e limitações na gestão da dívida ativa do Distrito Federal ....	78
4.3.1 Percentual de recuperação da dívida ativa ajuizada .....	75
4.4 A judicialização da dívida ativa como fenômeno estrutural no Brasil ....	84
5 EXPERIÊNCIAS COMPARADAS: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM OUTROS ENTES FEDERATIVOS .....	86
5.1 Comparação entre a Lei Distrital e a Lei Federal .....	86
5.1.1 Convergências estruturais .....	86
5.1.2 Conceito de “modalidades” .....	88
5.1.3 Concessões admitidas e uso de créditos compensáveis .....	89
5.1.4 Tratamento do devedor contumaz e critérios de seleção .....	94
5.1.5 Transparência, bases de dados e governança da cobrança.....	94
5.1.6 Síntese conclusiva.....	96
5.2 Comparação da Lei Distrital com a Lei do Estado de São Paulo .....	96
5.2.1 Âmbito de aplicação e hipóteses de transação.....	96
5.2.2 Modalidades de transação e procedimentos.....	97
5.2.3 Autoridade competente e regulamentação .....	98
5.2.4 Benefícios concedidos e limites legais .....	99
5.2.5 Vedações e restrições específicas .....	97
5.2.6 Síntese conclusiva.....	98
5.3 A Lei Distrital e a Lei do Município do Rio de Janeiro .....	99
5.3.1 Natureza dos créditos abrangidos .....	99
5.3.2 Modalidades.....	104

5.3.3 Órgãos participantes da transação .....	104
5.3.4 Concessões.....	105
5.3.5 Requisitos e deveres do devedor.....	107
5.3.6 Síntese conclusiva.....	107
5.4 Análise da lei da transação tributária no Distrito Federal.....	108
5.4.1 Pontos da Lei Distrital que mais se repetem em outras normas .....	108
5.4.2 Peculiaridades relevantes da Lei Distrital 7.684/2025 .....	110
6 CONCLUSÃO .....	113
REFERÊNCIAS .....	117

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Tributário brasileiro tem revelado uma preocupação cada vez mais consistente com a redução da litigiosidade e com o fortalecimento de mecanismos consensuais de solução de conflitos entre o fisco e os contribuintes. Nesse contexto, a transação tributária se consolida como instrumento relevante de pacificação fiscal<sup>1</sup>, ao incentivar uma relação mais cooperativa entre o Estado e os cidadãos.

Minha motivação para este estudo está diretamente ligada à minha experiência profissional como Procuradora do Distrito Federal. Ao longo da carreira, acompanhei de perto os desafios enfrentados pelo fisco na cobrança de créditos tributários e, sobretudo, a necessidade de aperfeiçoar mecanismos que tragam mais segurança jurídica e previsibilidade à arrecadação. Com este trabalho, busco contribuir para o aprimoramento da administração tributária do Distrito Federal, com propostas concretas que possam impactar positivamente a gestão fiscal do ente e a sua relação com os contribuintes.

Apesar da consolidação da transação tributária no plano federal<sup>2</sup> e em diversos estados e municípios, o Distrito Federal, até recentemente, ainda não dispunha de legislação específica sobre o tema. Esse quadro foi alterado com a promulgação da Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025<sup>3</sup>, que passou a regulamentar, em âmbito local, a celebração de transações tributárias, inaugurando um novo momento para a política fiscal distrital.

Diante da promulgação recente da norma, o foco do presente estudo é analisar criticamente a Lei nº 7.684/2025, avaliando seu potencial de efetividade e sua conformidade com os princípios constitucionais e com as melhores práticas adotadas em outras unidades federativas.

Esta dissertação se propõe a investigar se o diploma rompe, de modo material, com arquétipos normativos anteriores ou se reembala soluções já utilizadas, sob nova linguagem e arranjo institucional. Para tanto, o estudo busca identificar pontos de ruptura

---

<sup>1</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 14 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm#view). Acesso em: 2 dez.2025.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025**. Dispõe sobre a transação resolutive de litígio de natureza tributária ou não tributária. Diário da c, Brasília, DF, 6 jun. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684). Acesso em: 2 dez. 2025. .

e de continuidade, bem como desafios práticos e jurídicos a serem enfrentados na implementação no Distrito Federal.

O objetivo geral desta dissertação é oferecer uma leitura crítica e propositiva da Lei nº 7.684/2025, à luz da experiência federativa brasileira. Para isso, os seguintes objetivos específicos são perseguidos: (i) analisar a evolução histórica da transação tributária no Brasil; (ii) examinar a estrutura da administração tributária do Distrito Federal e seus mecanismos de recuperação de créditos; (iii) comparar as legislações existentes de transação tributária; e (iv) avaliar a nova norma distrital com base em critérios técnico-jurídicos previamente definidos.

Metodologicamente, a pesquisa adotou um enfoque qualitativo, combinando revisão bibliográfica, análise legislativa e jurisprudencial, bem como um estudo comparado de experiências de transação tributária em outras unidades da federação. A abordagem normativa e fática permitiu a construção de um modelo teórico aplicável ao Distrito Federal, considerando suas especificidades econômicas, fiscais e administrativas.

A dissertação está organizada em sete capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. O segundo capítulo trata da transação tributária, sua evolução normativa e seu papel na relação fisco-contribuinte. O terceiro capítulo examina a estrutura da administração tributária do Distrito Federal, detalhando suas competências e atribuições. O quarto capítulo analisa os instrumentos até então utilizados pelo DF para recuperação de crédito tributário, como parcelamentos e REFIS. O quinto capítulo apresenta um estudo comparado da regulamentação da transação tributária em outros entes federativos, destacando boas práticas e desafios enfrentados. O sexto capítulo realiza uma análise crítica da nova Lei nº 7.684/2025, a partir dos referenciais construídos ao longo do trabalho.

Espera-se que esta dissertação contribua para o debate acadêmico e legislativo sobre a transação tributária no Distrito Federal, fornecendo subsídios teóricos e práticos para sua regulamentação e implementação, com vistas a um sistema tributário mais eficiente.

## 2 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A seção 2 tem por finalidade apresentar a evolução normativa da transação no Direito brasileiro, com ênfase em sua evolução histórica e em sua consolidação como instrumento legítimo de resolução consensual de conflitos fiscais. Parte-se da análise do artigo 171 do Código Tributário Nacional, passando pela promulgação da Lei nº 13.988/2020 e pelos avanços promovidos por portarias da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O capítulo destaca os fundamentos que justificam a transação como política pública voltada à eficiência arrecadatória e à redução da litigiosidade.

Também se examinam, de forma comparada, as modalidades de transação, os limites legais de atuação da Administração Pública, bem como a distinção entre transação e parcelamento fiscal. Ao final, é apresentada uma visão panorâmica da adesão dos entes subnacionais ao modelo federal de transação, evidenciando assimetrias normativas e desafios federativos. Esse capítulo serve de alicerce teórico e normativo para a análise crítica da legislação distrital tratada nos capítulos posteriores.

### 2.1 Origem da transação

No Direito brasileiro, o termo transação surgiu no Direito Civil antes de surgir no Direito Tributário. E antes de surgir no Direito Civil brasileiro, já era previsto no Direito Romano.

No Direito Romano, era uma forma de extinção de obrigação, que envolvia uma renúncia pelas partes, mas também uma retribuição para cada uma delas. Nesse sentido, então, a transação não poderia existir sem concessões recíprocas. Essa tendência foi repetida no Código Civil brasileiro, conforme previsto no art. 840<sup>4</sup> do Código Civil, no “Título V – Contratos em Geral, dentro do Livro I- Do Direito das Obrigações”, da mesma maneira que disciplinava o art. 1.025<sup>5</sup> do Código Civil de 1916 no “Título II – Dos Efeitos das Obrigações, dentro do Livro III – Do Direito das Obrigações”.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Senado Federal. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 17. ed. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2024. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661833/CPC\\_normas\\_correlatas\\_17ed.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661833/CPC_normas_correlatas_17ed.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 2. dez. 2025.

<sup>5</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *In: Coleção de leis do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 20???. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=3071&ano=1916&ato=c160zYE1UNnRV Ta37>. Acesso em: 2 dez. 2025.

Segundo Pontes de Miranda, a transação configura-se como um negócio jurídico bilateral baseado em concessões recíprocas, independentemente do grau de discordância entre as partes ou da natureza jurídica<sup>6</sup> da relação envolvida<sup>7</sup>. O autor destaca que a existência da controvérsia, seja quanto ao conteúdo, à validade ou à eficácia da relação, não impede o uso da transação, sendo fundamental apenas a renúncia consciente a um interesse em disputa<sup>8</sup>.

O autor ainda acrescenta que “O que a transação tem por fito não é extinguir dívidas, obrigações, ações ou exceções, direitos ou pretensões. O que a caracteriza é eliminação de litígio ou de insegurança<sup>9</sup>”. Dessa forma, entende-se que a transação não visa primariamente extinguir obrigações ou direitos, mas sim estabelecer paz jurídica entre as partes por meio de um acordo que ponha fim ou previna o litígio.

## 2.2 Transação no Direito Tributário

A doutrina conceitua a transação tributária de forma convergente. Para Leandro Paulsen:

a transação tributária é um instrumento para a extinção do crédito tributário, tendo caráter formal, enquanto seu conteúdo corresponde às demais causas extintivas, veiculando remissão, anistia, compensação, anulação de parte do crédito e o compromisso de pagamento ou de dação em pagamento<sup>10</sup>.

Paulo de Barros Carvalho, por sua vez, assevera que:

nos termos e nas condições estabelecidas em lei, os sujeitos da obrigação tributária podem celebrar transação, assim entendido o instituto mediante o qual, por concessões mútuas, credor e devedor põem fim ao litígio, extinguindo a relação jurídica<sup>11</sup>.

Demorou para que o instituto fosse associado ao Direito Tributário, considerando que o bem tutelado por esse ramo do direito são as “exações necessárias à manutenção dos serviços públicos e do funcionamento da máquina estatal”<sup>12</sup>. Assim, diante do

<sup>6</sup> Tratarei do tema em momento oportuno, ao abordar a transação no âmbito do direito público.

<sup>7</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**: parte especial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. (Tomo XXV: Direito das obrigações – extinção das obrigações).

<sup>8</sup> *ibid.*

<sup>9</sup> MIRANDA, ref. 7, p. 180.

<sup>10</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

<sup>11</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>12</sup> AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/59/233/ri/ v59\\_n233\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/59/233/ri/ v59_n233_p61). Acesso em: 2 dez. 2025.

princípio da indisponibilidade do interesse público, considerar a possibilidade de dispor sobre os recursos advindos de tributos não parecia possível.

No entanto, esse modo de ver o Direito Tributário não ficou cristalizado no tempo, como demonstra o enunciado 256 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC)<sup>13</sup>, “A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”, e o enunciado 17 da I Jornada de Direito Processual Civil<sup>14</sup>, “A Fazenda Pública pode celebrar convenção processual, nos termos do art. 190 do CPC”. O interesse público continua sendo indisponível, mas isso não o confunde com a indisponibilidade do crédito tributário. Como defende Colares, a possibilidade de disposição sobre o crédito tributário pode inclusive coincidir com o interesse público<sup>15</sup>.

Nesse diapasão, o Professor Rafael Carvalho Rezende, ao tratar do conceito de interesse público, aponta a dificuldade de estabelecer um conceito uniforme e único de interesse público, e como ele se aproxima muitas vezes do interesse privado:

E isso se dá porque, em verdade, nunca existiram um único ‘interesse público’ tampouco um interesse privado, concebidos abstratamente e de forma cerrada. Muito ao contrário, em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses considerados públicos (ex.: a criação de uma hidrelétrica e a necessidade de desmatamento de área florestal de conservação permanente), entre interesses denominados privados (ex.: o direito à intimidade e o direito à liberdade de expressão) e entre interesses públicos e privados (ex.: a servidão administrativa de passagem estabelecida em imóvel particular para utilização de ambulâncias de determinado nosocômio público).

[...] A solução ou, ao menos, a sinalização para resolver eventuais colisões entre interesses públicos e interesses privados pode ser estabelecida a priori, quando possível, pela própria legislação, que já procederá a uma ponderação abstrata, estabelecendo os ‘parâmetros preferenciais’ (ex.: o art. 60, § 4.o, IV, da CRFB retira das opções políticas as propostas de emendas constitucionais tendentes a abolir os direitos e garantias fundamentais; o art. 5.o, alínea ‘h’, do Decreto-lei 3.365/1941 autoriza o Poder Público a desapropriar, por utilidade pública, a propriedade privada para a exploração ou a conservação dos

<sup>13</sup> FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 8, 2017, Florianópolis. [Enunciados do fórum]. Disponível em: <https://institutodec.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>14</sup> Centro de Estudos Judiciários. **I Jornada de Direito Processual Civil**: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/i-jornada-de-direito-processual-civil>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>15</sup> COLARES, Daniel Quintas dos Santos. **A mediação e conciliação como instrumentos de negociação no sistema tributário brasileiro**. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/113509>. Acesso em: 2 dez. 2025.

serviços públicos). Essa ponderação, realizada democraticamente pelo legislador, orientaria e pautaria a interpretação judicial e administrativa. [...] A atuação do Poder Público não pode ser pautada pela supremacia do interesse público, mas, sim, pela ponderação e máxima realização dos interesses envolvidos.

A favor da possibilidade ainda da autocomposição dos interesses da Fazenda Pública, aponta-se também o princípio da eficiência, esculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Sobre o assunto, Hely Lopes Meirelles enfatiza que a eficiência é:

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros<sup>16</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na mesma linha, ensina que:

o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público<sup>17</sup>.

Donde se conclui, a partir do exposto, que a Administração Pública tem por dever perquirir resultados positivos e melhores para o serviço público. Logo, os princípios que regem a Administração Pública, inclusive os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, devem ser harmonizados com o princípio constitucional da eficiência.

### 2.3 Previsão legal da transação tributária no direito brasileiro

Atualmente, no Direito brasileiro, a transação tributária é expressamente prevista como hipótese de extinção do crédito tributário, mediante concessões mútuas entre sujeito ativo e sujeito passivo da obrigação tributária<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>17</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (*Código Tributário*)

Cumprir destacar que, no contexto da transação tributária, o vocábulo *lei*, referido como condição para a celebração da transação, deve ser compreendido em sua acepção ampla, abarcando não apenas as leis ordinárias, mas também outros atos normativos primários com força de lei, como as leis delegadas e as medidas provisórias.

No caso das medidas provisórias, não se vislumbra impedimento constitucional para sua utilização na regulamentação da transação tributária. Isso porque a restrição contida no artigo 62, § 2º<sup>19</sup>, da Constituição Federal de 1988 refere-se unicamente à edição de medidas provisórias com conteúdo que implique instituição ou majoração de tributos. Inclusive, a Lei nº 13.988/2020, que é reconhecida como a lei que inaugurou o verdadeiro uso do instituto no Brasil, foi fruto da conversão da Medida Provisória nº 899/2019 (intitulada MP do contribuinte legal)<sup>20</sup>.

Como a disciplina da transação tributária, por sua natureza consensual e desjudicializadora, não se confunde com a criação ou aumento de tributo, é perfeitamente admissível que se utilize medida provisória para tal finalidade.

Tal necessidade de lei, em sentido amplo, diferencia a transação tributária da transação civil, nos moldes da lição do Professor Paulo Ayres Barreto:

a principal diferença entre a transação do Código Civil e a transação tributária diz respeito à exigência de amparo legal específico. Com efeito, enquanto a transação de obrigações civis opera-se por meio de negócio jurídico entre as partes, cujo amparo normativo é somente a liberdade de contratar e o Código Civil, para que haja transação tributária, não basta a Constituição, o CTN e um ato individual e concreto firmado entre Autoridade Administrativa e contribuinte. Exige-se que haja lei ordinária (ou instrumento equiparado), que preveja os contornos da transação especificamente considerada<sup>21</sup>.

Outro elemento distintivo relevante entre a transação tributária e a transação civil é a exigência de prévia existência de lide. Conforme esclarece a doutrina, o artigo 171<sup>22</sup>

---

*Nacional*). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm). Acesso em: 11 ago. 2025. Art. 171.

<sup>19</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jul. 2025.

<sup>20</sup> ARAÚJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar. Transação tributária no direito brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei nº 13.988/2020. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). **Introdução: transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 17- 26.

<sup>21</sup> PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Transação. In: CAMPILONGO, Celso Fernande; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, Luiz. **ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2019. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/273/edicao-1/transacao>. Acesso em: 7 ago. 2025.

<sup>22</sup> BRASIL, ref. 18.

do Código Tributário Nacional (CTN) condiciona a validade da transação tributária à existência de um litígio a ser encerrado, ou seja, trata-se de um mecanismo voltado exclusivamente à resolução de conflitos já instaurados. No direito civil, por outro lado, a transação pode tanto prevenir quanto solucionar litígios<sup>23</sup>.

#### 2.4 Momento histórico da publicação da Lei federal de transação no Brasil

A lei federal sobre transação tributária apenas foi editada em 2020, mas o Código Tributário Nacional já previa, desde 1966, a possibilidade de sua instituição.

Mas, mesmo antes da instituição da lei, já existiam outras iniciativas em âmbito federal, por iniciativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que contribuíam para esse ambiente de cooperação tributária. Por meio da Portaria PGFN n. 396 de 2016, a PGFN instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos, “visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito”<sup>24</sup>. Tratou-se de iniciativa que trouxe o pensamento inovador de que a cobrança em massa não era a resposta mais acertada; foi introduzida, então, a ideia de ser realizada uma análise da viabilidade prévia ao ajuizamento, verificando-se o custo do ajuizamento e o benefício a ser revertido, para se concluir por agir, ou não, com base na avaliação desse balanço<sup>25</sup>. Entendeu-se que não faria sentido ajuizar uma ação cujo custo seria mais alto do que o possível crédito tributário a ser perseguido. Nesse mesmo sentido, a análise econômica da transação tributária evidencia que o Brasil enfrenta graves dificuldades estruturais no campo tributário, como a elevada burocracia para o pagamento de tributos e o excesso de litígios fiscais. Segundo dados do relatório *Doing Business* de 2020, o país figura entre os piores do mundo nesse aspecto, ocupando a 184ª posição<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> VERGUEIRO, Camila Campos. CPC/2015, regulamentação da transação e suas modalidades. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 36 - 50.

<sup>24</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. nº 17, assinado 22 abr. 2016. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Boletim do Pessoal, Brasília, n. 17. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf). Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>25</sup> WANDA, Cláudia Akimi. ROCHMAM, Carlos. O papel do controle interno institucional como indutor da redução de litigiosidade. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 71-84.

<sup>26</sup> BECHO, Renato Lopes; FEDERIGHI, André Catta Preta. Análise econômica da transação tributária: fundamentos de justificação e elementos de crítica. *In*: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Campos; CAMPOS, Rogério (orgs.). **Comentários sobre transação**

Houve, ainda, a introdução da seletividade, a critério da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, quanto ao ajuizamento das execuções fiscais, com fundamento nos critérios previstos no art. 20-C da Lei nº 10.522/2002, que autorizam a priorização de demandas conforme a existência de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis<sup>27</sup>.

Para regulamentar tais disposições legais, foi editada a Portaria PGFN nº 33 de 2018, que introduziu o “pedido de revisão de dívida inscrita (PRDI)”, que é uma forma do contribuinte questionar a existência dos requisitos necessários para a inscrição da dívida ativa pela PGFN, o que reflete o compromisso da Procuradoria com a cobrança fiscal nos ditames legais, e não a cobrança pela cobrança<sup>28</sup>. Não é mais uma visão de a cobrança da dívida fiscal a qualquer custo, mas a cobrança da dívida juridicamente correta. No mais, também houve a normatização do Negócio Jurídico Processual pelas Portarias PGFN nº 515/2018 e nº 742/2018. Tais normativos contribuíram para a construção das bases institucionais da transação tributária como instrumento legítimo de solução consensual de conflitos fiscais.

Vale mencionar ainda que antes da edição da Lei nº 13.988/2020, houve projetos de lei que foram deixados de lado<sup>29</sup>. Para diversos autores, a transação tributária configurar-se-ia como uma resposta à ineficiência das execuções fiscais, frequentemente apontadas como mecanismos onerosos e de baixa efetividade.

A doutrina, no entanto, não é pacífica quanto a esse ponto. A transação, como ressalta Hugo de Brito Machado Segundo<sup>30</sup>, não terá êxito justamente nos casos em que

---

**tributária: à luz da Lei nº 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 320- 400.

<sup>27</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 139, p. 1, 22 jul. 2002. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10522&ano=2002&ato=772QTWU5ENNpWTA3b>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018.** Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 29, 9 fev. 2018. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/90028/visao/original#> Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>29</sup>MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Breves notas sobre a transação tributária no âmbito federal ( Lei 13.988/2020). In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; Henares Neto; CAMPOS, Rogério (orgs.). **Comentários sobre transação tributária:à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 257-320.

<sup>30</sup> *ibid.*

a execução fiscal se mostra ineficaz, ou seja, quando o devedor é desconhecido ou destituído de bens, situações nas quais também inexisteriam condições práticas para a celebração de um acordo.

Dessa forma, embora a Lei nº 13.988/2020 represente um avanço no tratamento da cobrança da dívida ativa, ao introduzir a possibilidade de composição entre Fisco e contribuinte como alternativa à execução fiscal, a efetividade dessa medida depende diretamente da existência de devedores identificáveis e com capacidade econômica para cumprir o ajuste celebrado<sup>31</sup>. Nos casos em que tais pressupostos não se verificam, a transação tributária tende a reproduzir as mesmas dificuldades que motivaram sua criação, sem alcançar a desejada racionalização do contencioso tributário.

Diante dessas limitações operacionais, ganha relevo uma perspectiva complementar: a consolidação normativa da transação tributária também se insere em um movimento mais amplo de transformação do processo civil brasileiro, voltado à busca por soluções consensuais e à redução da litigiosidade. O Código de Processo Civil de 2015 forneceu o ambiente normativo necessário para a consolidação da transação tributária, ao incorporar pilares como a cooperação entre as partes e a desjudicialização dos conflitos<sup>32</sup>. Tais fundamentos são essenciais para compreender a motivação do legislador ao regulamentar um instrumento de solução consensual de conflitos entre Fisco e contribuinte. A leitura do artigo 171 do CTN<sup>33</sup> à luz desses novos valores processuais permite compreender a transação tributária como mecanismo voltado à eficácia social da norma e à superação de litígios por meio da cooperação entre os sujeitos da relação jurídico-tributária<sup>34</sup>, e não só voltado ao aumento da arrecadação.

Acrescente-se que essa “virada de chave” sensibilizou o comportamento de alguns dos atores tributários brasileiros, em especial a Fazenda Nacional. Logo após o início da vigência do Código de Processo Civil de 2015, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) cuidou de pavimentar a pista pela qual exercitaria a mudança de paradigma lançada por aquele diploma. Tal iniciativa concretizou-se por meio da Portaria PGFN nº 396/2016<sup>35</sup>, normativo que instituiu o chamado “regime diferenciado de cobrança de créditos”, já mencionado acima, e que, projetados os efeitos práticos desejados, foi

---

<sup>31</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>32</sup> BRASIL, ref. 4.

<sup>33</sup> BRASIL, ref. 18.

<sup>34</sup> VERGUEIRO, ref. 23.

<sup>35</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 24.

seguido pela Portaria PGFN nº 33/2018<sup>36</sup>, também citada acima, de cujo bojo se extraem inúmeras manifestações do anseio de ruptura com o ambiente de alta litigiosidade tributária<sup>37</sup>.

No que tange à relação entre a Lei nº 13.988/2020 e o Código de Processo Civil de 2015, esta não se limita ao contexto histórico de sua edição, mas também se projeta sobre a própria natureza jurídica da transação tributária. Embora inserida no âmbito do Direito Tributário, a transação revela inegável natureza processual.

Ainda que seja um instituto do Direito Tributário, a lógica da transação tributária é predominantemente processual. A transação, embora seja causa de extinção do crédito tributário (CTN, art. 156, VIII), não produz automaticamente efeitos extintivos no momento da celebração, pois sua eficácia se perfectibiliza com o adimplemento integral das obrigações pactuadas (pagamento, compensação, dação, conforme o caso).<sup>38</sup> Assim, a transação se refere a um *processo* voltado a permitir, ao final, o pagamento do crédito tributário.

Dessa forma, a transação tributária se submete à lógica da consensualidade prevista no Código de Processo Civil de 2015 não só em termos históricos, mas também por sua natureza processual.

Ainda, existem outros fatores que propiciaram o ambiente adequado para a promulgação da lei de transação federal, como o valor estoque da dívida ativa à época do ano de 2020. Esse acúmulo da dívida ativa estava relacionado à crise de eficiência do poder judiciário, que foi evidenciada pelo elevado volume de execuções fiscais, representando, ao final de 2019, cerca de 30% do total de processos em tramitação. Além disso, somavam-se milhares de litígios administrativos no âmbito do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF), da Receita Federal e da PGFN, revelando a sobrecarga do modelo jurisdicional clássico de resolução de conflitos.

A execução fiscal, conforme tradicionalmente praticada no Brasil, constitui um exemplo marcante de ineficiência tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. A crítica é fundamentada em dados da própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que indicam uma taxa média de recuperabilidade inferior a 1% sobre os créditos inscritos em dívida ativa e judicializados. Esse índice revela o esgotamento do modelo repressivo

---

<sup>36</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 28.

<sup>37</sup> CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>38</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12.

e contencioso como principal mecanismo de cobrança tributária, demonstrando que, na prática, o sistema atual onera o Poder Judiciário, consome recursos públicos, além de oferecer um retorno arrecadatório extremamente baixo<sup>39</sup>.

Ainda, segundo Saraiva Filho, medidas alternativas, como o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa — viabilizado a partir da Lei nº 12.767/2012 —, embora tenham produzido avanços expressivos, não foram suficientes para resolver a crise estrutural da cobrança tributária. O autor destaca que, após a implementação do protesto, a taxa de recuperação subiu de 1% para 19,2%, e o tempo médio para o recebimento dos valores caiu de oito anos para apenas três meses. No entanto, mesmo com esses resultados, o cenário continuou distante dos padrões de eficiência almejados por uma administração tributária moderna. Por isso, Saraiva Filho defende que a transação tributária, impulsionada pela promulgação da Lei nº 13.988/2020 alinhada ao paradigma autocompositivo consolidado pelo Código de Processo Civil de 2015, representou uma evolução institucional coerente com a busca por soluções mais consensuais e eficazes para a resolução de conflitos fiscais<sup>40</sup>.

Vê-se, assim que o Poder Judiciário brasileiro assumiu historicamente um protagonismo quase absoluto na solução de conflitos, inclusive na esfera tributária, sem oferecer soluções compatíveis com esse protagonismo. Esse modelo mostrou-se insustentável diante do volume crescente de litígios, que comprometeu a efetividade e a celeridade das decisões judiciais<sup>41</sup>.

Esse entendimento amplia a noção de acesso à justiça. Não se trata apenas de ingressar em juízo, mas de garantir ao cidadão meios justos, céleres e adequados para a solução dos seus conflitos. No campo tributário, isso se torna ainda mais relevante, diante da complexidade do sistema e da quantidade de ações antiexacionais e execuções fiscais.<sup>42</sup>

Nesse contexto, os mecanismos de autocomposição ganharam força. A desjudicialização passou a ser vista não como desprestígio ao Judiciário, mas como forma

---

<sup>39</sup> SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. **Transação e Arbitragem Tributárias: Transação e Arbitragem Tributárias**: obra atualizada conforme a Lei nº 14.375, de 2022. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>40</sup> SARAIVA FILHO, ref. 39.

<sup>41</sup> DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 197-212.

<sup>42</sup> *ibid.*

de fortalecê-lo, ao reservar sua atuação para os casos mais complexos ou irresolúveis por vias alternativas.

## 2.5 Diferenciação entre transação e parcelamento

Uma importante diferenciação há de ser feita entre a transação e o parcelamento, que podem ser confundidos, já que ambos os benefícios visam o cumprimento das obrigações fiscais por meio de incentivos aos devedores.

Como afirmam Avelino e Peixoto,

É preciso fazer uma distinção: transação tributária não se confunde com parcelamento ou refinanciamento. A primeira distinção relevante é dogmática: nos termos do CTN, o parcelamento é causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário (art. 151); a transação é causa de extinção do crédito tributário<sup>43</sup>.

Os autores trabalham outras diferenças entre os institutos. O parcelamento é concedido diante de análise do crédito tributário; a transação, por sua vez, é concedida diante do aspecto subjetivo, que é a análise do perfil do contribuinte.

Recentemente, seguindo essa lógica, foi publicada a Portaria PGFN/MF nº 721/2025<sup>44</sup> que regulamenta a transação na cobrança de créditos judicializados de alto impacto econômico, com base no Potencial Razoável de Recuperação do Crédito Judicializado (PRJ), do Programa de Transação Integral (PTI), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)<sup>45</sup>. A principal mudança trazida pelo critério do PRJ reside na mudança de foco da análise: em vez de se basear apenas no perfil econômico do contribuinte, o PRJ avalia a recuperabilidade do crédito a partir de elementos objetivos extraídos do processo judicial correspondente. Essa sistemática leva em consideração, entre outros fatores, a imprevisibilidade do desfecho da demanda, a duração da controvérsia, o tempo de suspensão da exigibilidade por decisão judicial, a perspectiva de êxito das estratégias jurídicas adotadas e os custos envolvidos na cobrança. Com isso,

---

<sup>43</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12.

<sup>44</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 721, de 3 de abril de 2025**. Dispõe sobre a transação na cobrança de créditos judicializados de alto impacto econômico, baseada no Potencial Razoável de Recuperação do Crédito Judicializado - PRJ do Programa de Transação Integral - PTI, instituído pela Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ed. 66, p. 22. 07 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/mf-n-721-3-de-abril-de-2025-622234190>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>45</sup> *ibid.*

a PGFN busca racionalizar sua atuação, priorizando a resolução de litígios cuja perspectiva de recuperação é remota ou economicamente ineficiente.

Dessa forma, a adoção do PRJ evidencia uma das principais virtudes do modelo de transação tributária em relação aos tradicionais programas de parcelamento: a possibilidade de abordagem cada vez mais individualizada e juridicamente qualificada dos créditos inscritos em dívida ativa.

Assim, os parcelamentos estão usualmente relacionados à isonomia formal, enquanto que a transação se comunica com a isonomia material, já que são avaliadas as condições reais de pagamento do devedor e da dívida. Busca-se, assim, auxiliar aquele que realmente não pode pagar ou as dívidas altamente controvertidas. O parcelamento, por outro lado, por ter o crédito como principal elemento, não observa as diferenças entre os contribuintes e sua capacidade de pagamento ou entre os estágios de litígio que afetam a recuperabilidade da dívida<sup>46</sup>.

Ainda, uma das peculiaridades da transação está na exigência de concessões recíprocas entre Fisco e contribuinte, o que não se verifica nos demais institutos mencionados, tradicionalmente concedidos de forma unilateral pela Administração Tributária. A transação até pode se servir de instrumentos como o parcelamento e a remissão para alcançar seus objetivos, mas não se reduz a eles, devendo ser compreendida como um mecanismo autônomo de composição de interesses tributários.<sup>47</sup>

Trata-se de uma inversão importante da leitura tradicional: em vez de conceber a transação como mera alternativa ao parcelamento, é possível afirmar que o parcelamento pode ser subsumido à transação, atuando como uma de suas cláusulas possíveis — e não como um mecanismo excludente.

Essa nova perspectiva torna-se ainda mais relevante diante dos efeitos adversos provocados pela reiterada edição de programas especiais de parcelamento — como o Refis, o Parcelamento especial (Paes), o Paex, o Programa de Regularização Tributária (PRT) e o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) -, cuja prática institucionalizou distorções no comportamento fiscal dos contribuintes. Segundo estudo da Receita Federal<sup>48</sup>, realizado em 2017, embora tais programas tenham sido concebidos

---

<sup>46</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12.

<sup>47</sup> MACHADO SEGUNDO, ref. 29.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda, **Estudos sobre impactos dos parcelamentos especiais**. Brasília: Receita Federal, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf/view>. Acesso em: 5 dez. 2025.

como medidas excepcionais para lidar com situações pontuais de inadimplência, na prática institucionalizaram uma cultura de postergação do cumprimento das obrigações tributárias. Muitos contribuintes passaram a deixar de pagar tributos correntes à espera da próxima rodada de parcelamento com benefícios.

A análise dos dados empíricos revela que os índices de inadimplência e exclusão dos parcelamentos são extremamente elevados. Apenas 2,21% dos contribuintes que aderiram ao primeiro Refis (2000) mantiveram-se ativos; no Paes (2003), esse percentual foi de 1,15%; no Paex (2006), de 1,44%; e no Refis da Crise (2009), de 19,67%. Os percentuais de exclusão ultrapassam os 60% em quase todos os programas, com baixíssimos índices de liquidação integral da dívida.

Tal comportamento induz distorções concorrenciais e um ciclo de inadimplência crônica, considerando que permite que contribuintes usufruam dos mesmos benefícios, independentemente de sua capacidade contributiva ou histórico de adimplemento. Como exemplo, grandes devedores puderam emitir certidões positivas com efeito de negativa com base no pagamento de parcelas simbólicas, o que comprometeu a equidade e a eficiência do sistema.

A transação tributária, ao contrário, busca romper esse ciclo vicioso. Sua estrutura está fundada na análise individualizada da capacidade de pagamento do contribuinte, na adoção de critérios objetivos de recuperabilidade do crédito e na vedação à adesão por devedores contumazes. Nesse sentido, evidencia-se como um modelo mais alinhado com os princípios da isonomia e da livre concorrência.

A análise da Receita Federal reforça que a proliferação de parcelamentos especiais no Brasil, especialmente entre os anos de 2000 e 2017, criou um ambiente institucional desfavorável à arrecadação tributária espontânea. Ao todo, foram editados quase 40 programas, com condições extremamente vantajosas aos contribuintes — como prazos longuíssimos (até 180 ou 240 meses), expressivas reduções de multas, juros e encargos, bem como possibilidade de utilização de créditos de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL. Tais condições tornaram-se mais vantajosas, inclusive, que a simples inadimplência regular.

A consequência foi a formação de um verdadeiro “loop tributário”: uma parcela relevante dos contribuintes passou a recorrer sistematicamente a novos parcelamentos, em sucessivas reaberturas, muitas vezes com o simples intuito de rolar a dívida. O estudo demonstra que contribuintes com maior faturamento do País aderiram, em mais de dois

mil casos, a três ou mais programas distintos, acumulando, apenas esse grupo, mais de cento e nove bilhões de reais em dívidas.

Nesse contexto, a transação tributária revela-se como instrumento mais sintonizado com os postulados da justiça fiscal, na medida em que permite ao Estado moldar a exigência tributária segundo critérios de proporcionalidade e efetiva capacidade contributiva. Ao viabilizar soluções individualizadas para a quitação de débitos, com base em elementos objetivos e *subjetivos* do contribuinte, a transação afasta o tratamento uniforme e insensível típico dos parcelamentos massificados, promovendo uma distribuição mais equitativa do ônus fiscal.

Nesse sentido, as críticas aos modelos tradicionais de parcelamento ganham relevo, como alerta Paes,

Conclui-se que o mecanismo de parcelamentos tributários é inadequado como forma de aumentar as receitas e prover os incentivos corretos aos contribuintes. Muito mais desejável é que a Administração Tributária brasileira concentre seus esforços na modernização e melhoria dos seus sistemas de cobrança administrativos e judiciais. Este parece ser o caminho para oferecer aos contribuintes os incentivos adequados, de forma que aqueles que não cumprem espontaneamente com suas obrigações sejam estimulados a passar a cumprir, e não o contrário, que infelizmente tem sido a regra dos últimos parcelamentos.<sup>49</sup>

## 2.6 Modalidades de transação

A transação em matéria tributária somente se legitima quando autorizada em lei, dado que, no Direito Público, não se pode “*permitir às partes, mediante autonomia da vontade, decidir as concessões recíprocas*”<sup>50</sup>; há necessidade “*de uma autorização em lei que estabeleça a competência e as formas de condução*”.<sup>51</sup>

Com esse propósito, a Lei nº 13.988/2020 sistematizou as modalidades aptas a evitar ou extinguir litígios. Em síntese, o art. 2º prevê: (a) transação por proposta individual ou por adesão na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa da União, autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da União, ou em contencioso administrativo fiscal; (b) transação por

<sup>49</sup> PAES, Nelson Leitão. **Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 44, n. 2, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612014000200004>. Acesso em: 27 jul. 2025.

<sup>50</sup> CALCINI, Fábio Pallaretti. Transação tributária: modalidades, proposta, hipóteses de rescisão e vedações. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier (coord.). **Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 169-212.

<sup>51</sup> *ibid.* p. 171.

adesão nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e (c) transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor.<sup>52</sup>

No plano conceitual, “na essência, elas [as modalidades] se resumem a duas formas: (i) individual; ou (ii) por adesão”.<sup>53</sup> A transação individual, ainda que balizada por diretrizes legais e infralegais, caracteriza-se pela voluntariedade de uma das partes (contribuinte ou União) e pelo desenho customizado das concessões “*ajustadas entre as partes*”.<sup>54</sup> Já a transação por adesão não se molda ao caso concreto, pois “*inexiste, de certo modo, customização à situação concreta, eis que todas as condições e concessões são postas de forma antecipada pela União, reduzindo-se a margem de negociação*”.<sup>55</sup>

A Portaria PGFN nº 6.757/2022, ao regulamentar a Lei e revogar a Portaria PGFN nº 9.917/ 2020, reforçou as modalidades na cobrança da dívida ativa da União (Seção II). O art. 4º elenca: (i) transação por adesão à proposta da PGFN; (ii) transação individual proposta pela PGFN; e (iii) transação individual proposta pelo devedor inscrito em dívida ativa da União e do FGTS<sup>56</sup>.

O Capítulo IV da Portaria disciplina a transação por adesão, sendo os elementos obrigatórios do edital:

- I - o prazo para adesão à proposta;
- II - os critérios para elegibilidade dos débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS à transação por adesão;
- III - os critérios impeditivos à transação por adesão, quando for o caso;
- IV - as modalidades de transação por adesão à proposta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, podendo estipular modalidades distintas para débitos relativos às contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 195 da Constituição Federal;
- V - os compromissos e obrigações adicionais a serem exigidos dos devedores;
- VI - a descrição do procedimento para adesão à proposta formulada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- VII - a relação de devedores com inscrições elegíveis à transação nas modalidades que especificar;
- e VIII - as hipóteses de rescisão do acordo e a descrição do procedimento para apresentação de impugnação.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> BRASIL. ref. 31.

<sup>53</sup> CALCINI, ref. 50, p. 171.

<sup>54</sup> *ibid.*, p. 172.

<sup>55</sup> CALCINI, ref. 50, p. 172.

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN/ME nº 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 144, p. 79, 1 ago. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>57</sup> *ibid.*, (n. p.).

A adesão relativa aos créditos inscritos na dívida ativa da União deve ser realizada pelo portal REGULARIZE.<sup>58</sup>

Ainda, a adesão à proposta de transação formulada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, implica que o devedor:

- I - declara que não utiliza pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal;
- II - declara que não alienou ou onerou bens ou direitos com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos;
- III - firma o compromisso de cumprir as exigências e obrigações adicionais previstas nesta Portaria, no Edital ou na proposta;
- IV - declara que as informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais prestadas à administração tributária são verdadeiras e que não omitiu ou simulou informações quanto à propriedade de bens, direitos e valores;
- V - autoriza a compensação no momento da efetiva disponibilização financeira, de valores relativos a restituições, ressarcimentos ou reembolsos reconhecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com prestações do acordo firmado, vencidas ou vincendas;
- VI - autoriza a compensação, no momento da efetiva disponibilização financeira, de valores relativos a precatórios federais de que seja credor; e
- VII - renuncia a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, incluídas as coletivas, ou recursos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação, por meio de requerimento de extinção do respectivo processo com resolução de mérito, nos termos da alínea "c" do inciso III do caput do art. 487 do Código de Processo Civil<sup>59</sup>.

No mais, estão legitimados a formular ou a receber proposta de transação individual, nos termos do art. 46 da Portaria PGFN nº 6.757/2022:

- I - devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa da União for superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ou cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa do FGTS for superior a R\$ 1.000.000,00 (milhão de reais);
- II - devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial ou em intervenção extrajudicial;
- III - autarquias, fundações e empresas públicas federais;
- IV - Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta; e
- V - devedores cujo valor consolidado dos débitos seja superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) inscritos na dívida ativa da União ou R\$ 100.000,00 (cem mil reais) inscritos na dívida ativa do FGTS e que

---

<sup>58</sup> BRASIL, ref. 56, (n. p.).

<sup>59</sup> BRASIL, ref. 56, (n. p.).

estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia.<sup>60</sup>

A Seção II do Capítulo V regula a transação individual proposta pelo devedor, cuja essência é “*estruturar um plano de recuperação fiscal do contribuinte*”, dentro dos limites legais e regulamentares<sup>61</sup>. A Portaria PGFN nº 9.917/ 2020, revogada pela atual Portaria PGFN nº 6.757/2022, exigia um conjunto bastante extenso de informações e declarações para transparência e boa-fé. A doutrina registrava a esse respeito, porém, que o excesso de dados — inclusive relativos a terceiros não diretamente vinculados ao crédito — tinha a tendência de “gerar insegurança” e desestimular a celebração; “*eventual não acolhimento transforma a pretensão do contribuinte em uma armadilha*”, porque não há impedimento para que a Administração utilize as informações<sup>62</sup>.

Nos termos do art. 36 da Portaria PGFN nº 9.917/ 2020, a proposta do devedor devia conter, além do plano de recuperação fiscal, pelo menos:

- I - a exposição das causas concretas de sua situação econômica, patrimonial e financeira, as razões da crise econômico-financeira e a sua capacidade de pagamento estimada, observado o disposto no caput do art. 20 desta Portaria; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).
- II - a qualificação completa do requerente e, no caso de requerente pessoa jurídica, de seus sócios, controladores, administradores, gestores e representantes legais;
- III - as demonstrações contábeis relativas aos 3 (três) últimos exercícios sociais e as levantadas especialmente para instruir o pedido, confeccionadas com estrita observância da legislação societária aplicável e compostas obrigatoriamente de:
  - a) balanço patrimonial;
  - b) demonstração de resultados acumulados;
  - c) demonstração do resultado desde o último exercício social;
  - d) relatório gerencial de fluxo de caixa e de sua projeção;
  - e) descrição das sociedades de grupo societário, de fato ou de direito.
- IV - 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; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).
- V - a relação de bens e direitos de propriedade do requerente, no país ou 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;

<sup>60</sup> *ibid.*, (n. p.).

<sup>61</sup> CALCINI, ref. 56., p. 176.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 9.917, de 14 de abril de 2020**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 73, p. 49, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.917-de-14-de-abril-de-2020-252722494>. Acesso em: 2 dez. 2025.

VI - declaração de que o sujeito passivo ou responsável tributário, durante o cumprimento do acordo, não alienará bens ou direitos sem proceder à devida comunicação à Fazenda Nacional; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).

VII - exposição de que o plano de recuperação observa as obrigações, exigências e concessões previstas nesta Portaria e está adequado à sua situação econômico-financeira; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).

VIII - relação de bens e direitos que comporão as garantias do termo de transação, inclusive de terceiros, observado o disposto nos arts. 9º e 10 da Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).

IX - declarar que não utiliza ou reconhecer a utilização de pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos; (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).

X - declarar que não alienou, onerou ou ocultou bens ou direitos com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos ou reconhecer a alienação, oneração ou ocultação com o mesmo propósito. (Redação do inciso dada pela Portaria PGFN Nº 25165 DE 17/12/2020).

(Revogado pela Portaria PGFN Nº 2382 DE 26/02/2021):

XI - exposição de que o plano de recuperação observa as obrigações, exigências e concessões previstas nesta Portaria e está adequado à sua situação econômico-financeira;

(Revogado pela Portaria PGFN Nº 2382 DE 26/02/2021):

XII - relação de bens e direitos que comporão as garantias do termo de transação, inclusive de terceiros, observado o disposto nos arts. 9º e 10 da Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018;

(Revogado pela Portaria PGFN Nº 2382 DE 26/02/2021):

XIII - declarar que não utiliza ou reconhecer a utilização de pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal;

(Revogado pela Portaria PGFN Nº 2382 DE 26/02/2021):

XIV - declarar que não alienou ou onerou bens ou direitos com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos ou reconhecer a alienação ou oneração com o mesmo propósito.<sup>63</sup>

Com a Portaria PGFN nº 6.757/2022, muitos desses requisitos, que antes eram obrigatórios na proposta, passaram a ser exigidos apenas a critério do Procurador da Fazenda Nacional, diante das circunstâncias do caso concreto ou da proposta, quais sejam:

I - demonstrações contábeis levantadas especialmente para instruir o pedido, confeccionadas com estrita observância da legislação societária aplicável e compostas de:

- a) balanço patrimonial;
- b) demonstração de resultados acumulados;
- c) demonstração do resultado desde o último exercício social;

---

<sup>63</sup> BRASIL, ref. 62, (n. p.).

- d) relatório gerencial de fluxo de caixa e de sua projeção;
- e) descrição das sociedades de grupo societário, de fato ou de direito; e
- f) outros elementos pertinentes.

II - 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; e

III - 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<sup>64</sup>.

Assim, os elementos obrigatórios da proposta de transação individual se tornaram mais simples e menos invasivos em relação às informações concernentes às atividades comerciais do contribuinte, nos termos do art. 50 da Portaria PGFN nº 6.757/2022:

I - qualificação completa do requerente e, tratando-se de pessoa jurídica, de seus sócios, controladores, administradores, gestores, representantes legais, e empresas integram o mesmo grupo econômico;

II - exposição das causas concretas de sua situação econômica, patrimonial e financeira, as razões da crise econômico-financeira e sua capacidade de pagamento estimada, observando o disposto nesta Portaria;

III - plano de recuperação fiscal com a descrição dos meios para extinção dos créditos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS;

IV - instrução com os documentos que suportem suas alegações;

V - relação de bens e direitos que compõem as garantias do termo de transação, inclusive de terceiros, observado o disposto nos arts. 9º e 10 da Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018;

VI - declaração de que não utiliza ou que reconhece a utilização de pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos;

VII - declaração de que não alienou, onerou ou ocultou bens ou direitos com o propósito de frustrar a recuperação dos créditos inscritos, ou de que reconhece a alienação, oneração ou ocultação com o mesmo propósito; e

VIII - declaração de que o sujeito passivo ou responsável tributário, durante o cumprimento do acordo, não alienará bens ou direitos sem proceder à devida comunicação à Fazenda Nacional.<sup>65</sup>

A notificação do devedor a respeito de transação individual proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se dará por via eletrônica ou postal<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> BRASIL, ref. 56, (n. p.).

<sup>65</sup> BRASIL, ref. 56, (n. p.).

<sup>66</sup> *ibid.*, ref. 56, (n. p.).

A proposta deverá expor os meios para a extinção dos créditos e envolverá, alternativa ou cumulativamente, todas as obrigações, exigências e concessões de que tratam os arts. 5º a 8º desta Portaria, bem como:

- I - a capacidade de pagamento presumida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, acompanhada de sua metodologia de cálculo;
- II - a relação de inscrições do contribuinte, acompanhada dos percentuais e valores estimados de desconto, se for o caso, inclusive com os indicadores de inscrição com vedação de desconto ou cujo percentual de desconto calculado atinja o principal inscrito;
- III - outras informações consideradas relevantes e demais condições para formalização do acordo, a exemplo da necessidade de manutenção ou oferecimento de garantias próprias ou de terceiros; e
- IV - o prazo para aceitação da proposta<sup>67</sup>.

Ainda será possível o devedor fazer contraproposta seguindo os mesmos procedimentos para apresentação de proposta de transação individual pelo devedor.<sup>68</sup>

## 2.7 Delimitação do objeto de estudo

O presente trabalho tem como objeto de análise a transação tributária no âmbito da cobrança de créditos inscritos em dívida ativa, que é veiculada, nos termos da legislação federal, por proposta individual ou por adesão, conforme disciplinado pela Lei nº 13.988/2020<sup>69</sup> e regulamentado pela Portaria PGFN nº 6.757/2022<sup>70</sup>.

A dívida ativa, conforme disposto no Relatório Analítico sobre as Contas do Governo do Distrito Federal – Exercício 2023, é “formada pelo conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, dotados de liquidez e certeza, não recolhidos aos cofres públicos no transcurso de prazo estabelecido em lei ou em decisão proferida em processo regular.”<sup>71</sup>

## 2.8 Evolução do conceito de recuperabilidade e da classificação (rating) da dívida ativa

---

<sup>67</sup> BRASIL, ref. 56, (n. p.).

<sup>68</sup> *ibid.*, ref. 56, (n. p.).

<sup>69</sup> BRASIL .ref. 31..

<sup>70</sup> BRASIL. ref. 56.

<sup>71</sup> DISTRITO FEDERAL. **Relatório analítico sobre as contas do Governo do Distrito Federal: exercício de 2023**. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/RAPP-2023-Publicacao.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

A compreensão do que se deva considerar crédito tributário recuperável passou, na última década, por uma transformação significativa. De uma atuação predominantemente executiva e indiferenciada, marcada pelo ajuizamento massivo de execuções fiscais, evoluiu-se para um modelo gerencial e seletivo de cobrança, inaugurado no plano organizacional pelo Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), instituído pela Portaria PGFN nº 396/2016, cujo objetivo declarado é a “otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União, observados critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito<sup>72</sup>”. Essa mudança reflete um novo paradigma de gestão ativa da dívida ativa, estruturado em parâmetros de eficiência, análise de recuperabilidade e racionalização de recursos públicos<sup>73</sup>. Souza, Berdejo e Faveri ressaltam as transformações promovidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em 2016 no que tange aos processos de cobrança da dívida ativa, a partir do desenvolvimento de capacidades para inovação que permitiram inovações de processo, de serviço e organizacionais, o que inclui as transações tributárias<sup>74</sup>. Tal giro metodológico recebeu densidade normativa com a Lei nº 13.988/2020<sup>75</sup>, ao introduzir a transação tributária como técnica de composição, permitindo que a Administração varie sua resposta conforme o perfil do devedor e do crédito, de modo a compatibilizar interesse público arrecadatório e viabilidade econômico-jurídica de recuperação<sup>76</sup>.

A consolidação desse movimento ocorre com a Portaria PGFN/ME nº 6.757/2022, que erige a capacidade de pagamento (CAPAG) e o grau de recuperabilidade em pressupostos estruturantes da negociação<sup>77</sup>. O texto regulamentar classifica os créditos inscritos em ordem decrescente de recuperabilidade (Tipos A, B, C e D)<sup>78</sup>, estabelecendo parâmetros objetivos para o enquadramento e prevendo hipóteses típicas de difícil recuperação e irrecuperabilidade (v.g., longa permanência sem garantia, suspensão judicial prolongada, situação concursal do devedor)<sup>79</sup>. A partir daí, benefícios e

---

<sup>72</sup> BRASIL, ref. 24.

<sup>73</sup> SOUZA, Elio Ferreira de; BERDEJO, Ludwig Miguel Agurto; FAVERI, Diego de. As inovações na cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro sob a perspectiva do modelo de ciclo de vida da inovação no setor público. **Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle**, Canoas, v. 12, n. 1, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/desenvolve/article/view/10647>. Acesso em: 27 out. 2025.

<sup>74</sup> SOUZA; BERDEJO; FAVERI, ref. 73.

<sup>75</sup> BRASIL, ref. 31.

<sup>76</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12.

<sup>77</sup> BRASIL, ref. 56.

<sup>78</sup> *ibid.*

<sup>79</sup> BRASIL, ref. 56.

condicionantes passam a ser graduados segundo a CAPAG e o rating do crédito, conferindo coerência interna às modalidades (por adesão e individual) e transparência decisória na gestão do passivo<sup>80</sup>.

A literatura doutrinária tem lido essa inflexão como “novo paradigma da autocomposição”, no qual a capacidade de pagamento passa a ocupar posição central na engenharia das concessões. Nas palavras de Avelino e Peixoto: “Somente agora a tutela do interesse público, especificamente voltado à exação tributária, passa a considerar relevante a aferição da capacidade de pagamento do devedor. A capacidade contributiva passa a funcionar como elemento-chave<sup>81</sup>”. Essa leitura dialoga com a crítica à lógica dos parcelamentos padronizados; como registra Albuquerque Júnior “Diferentemente dos antigos parcelamentos fiscais, a transação possui o mérito de individualizar o contribuinte, colocando a sua capacidade de pagamento no centro do debate para resolver o passivo fiscal inscrito na dívida ativa da União<sup>82</sup>”.

Ao vincular benefícios e condicionantes das modalidades (por adesão e individual) aos resultados da CAPAG e ao rating do crédito, o regulamento busca coerência interna e transparência decisória. A doutrina sublinha, nesse ponto, que a objetivação por CAPAG/rating é condição para preservar isonomia e finalidade arrecadatória. Avelino e Peixoto enfatizam a necessidade de “garantir meios seguros e transparentes de avaliar a capacidade de pagamento do devedor, respeitada sempre a isonomia material”, de modo a sustentar a arquitetura das modalidades de transação<sup>83</sup>.

## 2.9 Concessões admitidas no âmbito da transação tributária federal

Dentre as concessões que a transação pode oferecer, com base no art. 11 da Lei nº 13.988/2020<sup>84</sup>, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.375/2022<sup>85</sup>, destacam-se:

---

<sup>80</sup> *ibid.*, (n. p.).

<sup>81</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12, p. 64 – 65.

<sup>82</sup> ALBUQUERQUE JÚNIOR, Vicente Ferrer de. A cobrança da dívida ativa da União na era autocomposição: o instrumento da transação tributária. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 170–190, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2021/1950>. Acesso em: 31 out. 2025.

<sup>83</sup> AVELINO; PEIXOTO ref. 12, p. 77.

<sup>84</sup> BRASIL, ref. 31.

<sup>85</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar

### 1. Concessão de Descontos

A transação pode prever descontos sobre multas, juros de mora e encargos legais relacionados aos créditos tributários, desde que esses créditos estejam classificados como de difícil recuperação ou irrecuperáveis, segundo critérios definidos pela autoridade fazendária ou competente (art. 11, I). Essa medida visa tornar mais atrativa a regularização de débitos cujo recebimento é incerto ou oneroso para o Estado.

### 2. Prazos e Formas Especiais de Pagamento

A lei permite o diferimento (adiamento do pagamento), concessão de moratória (suspensão do pagamento por determinado tempo) e outras formas de parcelamento que facilitem a quitação do débito pelo contribuinte (art. 11, II). Isso garante maior previsibilidade e capacidade de planejamento financeiro.

### 3. Flexibilização de Garantias

A transação pode envolver a oferta, substituição ou alienação de garantias e constrições judiciais ou administrativas (art. 11, III), o que permite ao contribuinte negociar formas mais adequadas de assegurar o cumprimento da obrigação tributária, sem prejuízo de sua atividade econômica.

### 4. Compensação com Prejuízos Fiscais e Base de Cálculo Negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

É admitida a utilização de créditos decorrentes de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL para amortizar até 70% do saldo remanescente da dívida após a aplicação de eventuais descontos (art. 11, IV). Essa possibilidade amplia o leque de meios com que o contribuinte pode cumprir suas obrigações fiscais, aproveitando créditos acumulados no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da CSLL.

### 5. Utilização de Precatórios ou Direitos Creditórios

A norma permite também o uso de precatórios ou de direitos creditórios com sentença transitada em julgado para amortizar o valor principal da dívida, bem como multas e juros (art. 11, V). Essa previsão reforça o caráter consensual e de resolução de conflitos da transação, ao permitir a compensação entre débitos e créditos contra a Fazenda Pública.

---

os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 2, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14375&ano=2022&ato=7c8cXRE5kMZpWTed6>. Acesso em: 2 dez.2025.

## 2.10 Papel da administração pública na Lei nº 13.988/2020

Apesar da previsão no CTN de que a lei que estabelecerá as condições para que ocorra a transação, o art. 1º, § 1º, dá considerável liberdade para a Administração Pública ao prever que a transação poderá ser realizada com base em juízo de oportunidade e conveniência.<sup>86</sup>

Por óbvio, no entanto, que a atuação da Administração deve se balizar por limites legais, contidos inclusive em outras normas, além dos princípios que regem a função administrativa, como os escudados no caput do art. 37 da Constituição Federal<sup>87</sup>.

Ainda, a Lei Federal traz disposição expressa denotando os principais princípios a serem respeitados durante sua aplicação, quais sejam, “os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade<sup>88</sup>”.

Nesse diapasão, considerando o teor abstrato desse dispositivo, vale recordar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que estabelece que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão<sup>89</sup>”.

Aplicando-se essa lógica à transação tributária, conclui-se que a autoridade fazendária, ao formular propostas ou aceitar concessões no âmbito de uma transação, deve considerar os efeitos concretos do acordo, tais como os custos associados ao litígio judicial e aos riscos envolvidos na eventual derrota do ente público na ação judicial correspondente.

Surgem ainda outras questões diante do instituto ora analisado. Uma delas é a interação com o princípio da livre concorrência, tendo em vista que a transação, por influenciar na carga tributária, afeta a atividade econômica também.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> BRASIL, ref. 18.

<sup>87</sup> BRASIL, ref. 19.

<sup>88</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>89</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 80, p. 1, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13655&ano=2018&ato=27fATT61UeZpWTdea>. Acesso em: 2 dez. 2025.

<sup>90</sup> CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. A transação tributária na Lei nº 13.988/2020: repercussões sobre a livre concorrência e o papel do devedor contumaz. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana

Nesse sentido, a Lei foi expressa ao prever “a impossibilidade de restrição à livre concorrência” (art. 4º, I, e 3º, I, respectivamente)<sup>91</sup>. A livre concorrência trata de princípio expressamente previsto na Constituição Federal, referindo-se a princípio geral da ordem econômica (art. 170, IV).<sup>92</sup>

É natural que qualquer tributo e, por consequência, qualquer instituto que interfira no valor ou na forma de cobrança do tributo afete a atividade econômica, diante do aumento de despesas que acarreta para o exercício da atividade.

No entanto, diante do princípio da neutralidade positiva, impõe-se que eventuais distinções sejam realizadas com o máximo de objetividade e rigor técnico, afastando-se qualquer traço de arbitrariedade, de modo a resguardar a livre concorrência. Dessa forma, veda-se interferências indevidas do sistema tributário na dinâmica competitiva do mercado<sup>93</sup>.

Nesse sentido, tem-se a previsão do art. 16, § 2º, da Lei no 13.988/20, segundo o qual, no caso de transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica, a transação deve ser feita, *preferencialmente*, sobre controvérsia restrita a segmento econômico ou produtivo ou a grupo ou universo de sujeitos passivos delimitados<sup>94</sup>.

Esse dispositivo, portanto, busca resguardar a uniformidade de tratamento de contribuintes atuantes no mesmo segmento econômico. Diante desse cenário, há lição magistral acerca do tema nas palavras, *ipsis litteris*, de Júlia Silva Araújo Carneiro:

Portanto, mesmo que a preservação da livre concorrência tenha sido tratada pelo legislador como compromisso do devedor, a natureza principiológica de tais normas (art. 170, caput e IV, da Constituição) impõe sua observância também pelo fisco<sup>95</sup>.

Como dito no excerto acima, a livre concorrência também é compromisso do devedor. Logo, a transação não pode ser utilizada a fim de preços artificialmente reduzidos, com o exclusivo propósito de eliminar concorrentes do mercado, comprometendo a higidez do ambiente concorrencial.

---

Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 106-150.

<sup>91</sup> BRASIL. Ref. 1, (n. p.).

<sup>92</sup> BRASIL. Ref. 19, (n. p.).

<sup>93</sup> CARNEIRO, ref. 90.

<sup>94</sup> BRASIL. Ref. 1.

<sup>95</sup> CARNEIRO, ref. 90, p. 113.

A transação ainda significa importante meio de preservação da livre concorrência, considerando que a transação afasta a incerteza decorrente dos litígios judiciais, de modo que há maior grau de previsibilidade dos contribuintes e, por consequente, o contribui para o planejamento correto da atividade econômica, evitando surpresas indesejáveis.

O objetivo da transação é permitir que contribuintes que, em vista de circunstâncias extraordinárias, não possam pagar o tributo nas condições originalmente estabelecidas e, ao mesmo tempo, manter a atividade econômica, possam manter suas atividade, como também estarem regulares perante o Fisco, nos moldes do que estabelece o art. 3º, incisos I e V, da Portaria nº 6.757, de 29 de julho de 2022<sup>96</sup>.

Dessa forma, não pode a transação ser utilizada como o *modus operandi* dos contribuintes, tanto é que a Lei nº 13.988/2020 em seu art. 5º, inciso III, veda a transação que envolva devedor contumaz.<sup>97</sup>

## 2.11 A figura do devedor contumaz no cenário da transação tributária

O desafio inaugurado pela lei com essa vedação foi a definição da figura do devedor contumaz, que, nos termos do art. 5º, III, ficou a cargo de lei específica, ainda não editada. Júlia Silva Araújo Carneiro leciona que “Retrocedeu-se, entretanto, na referência a uma lei ainda não editada, técnica legislativa que traz incertezas e tem o potencial de inutilizar a vedação inserida na norma – e sua teleologia. É disso que cuida o item a seguir<sup>98</sup>”.

Nesse sentido, foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em abril de 2025, proposta legislativa que busca diferenciar o devedor contumaz do inadimplente comum, estabelecendo critérios objetivos para sua caracterização e autorizando a aplicação de sanções específicas, como a suspensão de benefícios fiscais<sup>99</sup>.

O STF também já se manifestou acerca do tema, no julgamento do RHC 163.334/SC “o contribuinte que, de forma contumaz e com dolo de apropriação, deixa de

---

<sup>96</sup> BRASIL, ref. 56.

<sup>97</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>98</sup> CARNEIRO, ref. 90, p. 117.

<sup>99</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 15/2024**. Institui programas de conformidade tributária e aduaneira no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e dispõe sobre o devedor contumaz e as condições para fruição de benefícios fiscais. Brasília: Câmara dos Deputados, 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2416861>. Acesso em: 2 dez. 2025.

recolher ICMS cobrado do adquirente da mercadoria ou serviço, incide no tipo penal do art. 2º, II, da Lei 8.137/90<sup>100</sup>”.

No entanto, o Egrégio Tribunal não definiu o conceito de contumácia. Segundo Carneiro, a decisão da Corte ainda deixou de estabelecer critérios legais claros e acabou utilizando elementos que, ao invés de excluir o dolo no próprio conceito de contumácia, acabaram por se confundir com a própria definição do devedor contumaz, o que pode comprometer a segurança jurídica da aplicação do instituto<sup>101</sup>.

Diante dessa omissão no plano jurisprudencial, destaca-se como exemplo de regulamentação a Lei nº 1.320/2018 do Estado de São Paulo, que considera devedor contumaz aquele que, nos últimos doze meses, tiver deixado de pagar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) declarado em pelo menos seis períodos de apuração, consecutivos ou não, ou que possua débito inscrito em dívida ativa superior a 40 mil UFESPs, o que equivalia, em 2022, a aproximadamente R\$ 1,2 milhão<sup>102</sup>. Importante destacar que essa quantificação exclui débitos com exigibilidade suspensa, nos termos do art. 151 do CTN<sup>103</sup>, o que reforça a intenção de atingir apenas os contribuintes que, de fato, frustram de modo consciente a arrecadação tributária.

Carneiro observa que diversas leis estaduais buscaram disciplinar a figura do devedor contumaz, adotando critérios objetivos positivos e negativos para sua caracterização<sup>104</sup>. Enquanto os primeiros se referem à persistência do inadimplemento e ao valor do débito, os critérios negativos envolvem a ausência de justificativas legítimas, como situações em que há suspensão da exigibilidade do crédito tributário ou apresentação de garantia idônea<sup>105</sup>.

A definição legislativa do conceito de devedor contumaz possui relevância direta para o regime jurídico da transação tributária, uma vez que poderá estabelecer critérios excludentes à sua admissibilidade. Nesse sentido, é necessário cautela: se a finalidade da

---

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 163.334/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/RHC163334.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>101</sup> CARNEIRO, ref. 90.

<sup>102</sup> SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei complementar nº 1.320, de 06 de abril de 2018**. Institui o Programa de Estímulo à Conformidade Tributária - "Nos Conformes", define princípios para o relacionamento entre os contribuintes e o Estado de São Paulo e estabelece regras de conformidade tributária. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, v. 128, n. 64, 7 abr. 2015 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/185824>. Acesso em: 5 dez. 2025.

<sup>103</sup> BRASIL, ref. 18.

<sup>104</sup> CARNEIRO, ref. 90.

<sup>105</sup> *ibid.*

transação é justamente incentivar a autorregularização e a retomada da conformidade fiscal, a exclusão automática do devedor classificado como contumaz pode comprometer o alcance da política pública subjacente à transação. Assim, eventual vedação à participação do devedor contumaz deve ser cuidadosamente calibrada<sup>106</sup>.

Nesse diapasão, Carneiro propõe parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento do conceito de contumácia previsto nas leis estaduais, destacando, inicialmente, a relevância da análise da evolução patrimonial do sujeito passivo. Para a autora, a contumácia pode ser caracterizada quando essa evolução for crescente ou positiva, ou seja, quando o contribuinte apresenta aumento de patrimônio ao longo do tempo mesmo permanecendo inadimplente, o que sugere que a omissão no pagamento dos tributos não decorre de dificuldade financeira, mas de uma escolha deliberada de não cumprir suas obrigações fiscais.

Por outro lado, caso o patrimônio apresente redução nos anos anteriores, impõe-se investigar se há indícios de fraude com o propósito de ocultar bens e frustrar a satisfação do crédito, sob pena de se atingir indevidamente contribuintes em situação de crise financeira real. Por fim, a autora ressalta a necessidade de conjugar o lapso temporal do inadimplemento com o valor total do débito do sujeito passivo, a fim de se caracterizar um inadimplemento sistemático e substancial<sup>107</sup>. Tal precaução é essencial para que não se atribua a condição de devedor contumaz a quem detém um único débito elevado, mas não demonstra ânimo de endividamento reiterado.

## 2.12 Transação tributária e as unidades federativas

A transação tributária tem se consolidado como um mecanismo central na estratégia de recuperação de créditos da União. De acordo com dados divulgados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 2024 foram arrecadados mais de R\$ 61 bilhões, dos quais R\$ 34,1 bilhões resultaram de soluções consensuais como a transação tributária<sup>108</sup>. Esses números evidenciam não apenas a eficácia do instrumento na redução do passivo fiscal, mas também sua relevância como política pública de incremento da

---

<sup>106</sup> CARNEIRO, ref. 90.

<sup>107</sup> CARNEIRO, ref. 90.

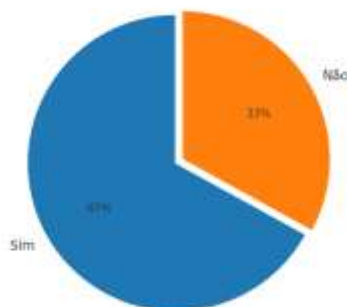
<sup>108</sup> PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PGFN recuperou mais de R\$ 61 bilhões em 2024 para a União. **Gov.br**, 22 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/pgfn-recuperou-mais-de-r-61-bilhoes-em-2024-para-a-uniao>. Acesso em: 30 abr. 2025.

arrecadação e de racionalização do contencioso tributário, reafirmando a diretriz da Lei nº 13.988/2020 no sentido de promover a consensualidade na cobrança da dívida ativa da União.

Apesar dos resultados positivos no plano federal, a adoção da transação tributária pelos entes subnacionais não tem ocorrido de forma uniforme. Conforme demonstra pesquisa feita pelo Núcleo de Direito Tributário do Mestrado Profissional da FGV Direito SP parte dos Estados sequer editou legislação sobre o tema, enquanto outros, embora tenham publicado normas autorizativas, o fizeram de maneira genérica, sem regulamentação detalhada ou definição clara dos benefícios que poderiam ser concedidos<sup>109</sup>:

*2.1. Distribuição geográfica das transações estaduais*  
 Em âmbito estadual, até 30/09/2024, somente 18 estados publicaram leis, genéricas ou específicas, relativas à regulamentação da transação tributária. Dentro desse conjunto, apenas 13 legislações são específicas<sup>14</sup>, quais sejam: Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Amazonas, Pará, Paraná, Sergipe, Ceará, Pernambuco, Bahia, Piauí, Mato Grosso do Sul, e Goiás:

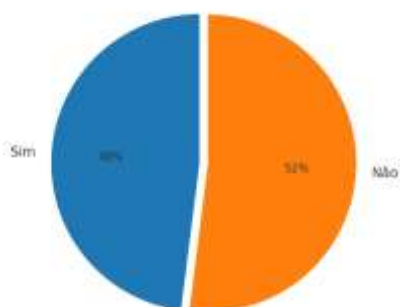
Quantidade de UFs com Lei ou PL de transação



*Por outro lado, cinco estados – Acre, Amapá, Paraíba, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – possuem apenas previsão legislativa genérica; ou seja, possuem norma que prevê a transação tributária, mas sem qualquer tipo de regulamentação ou previsão de quais benefícios poderão ser concedidos. Neste cenário, portanto, reduz-se para 48% o número de estados com previsão de transação tributária, nos mesmos moldes do que se tem no âmbito federal.*

<sup>109</sup> PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; HICKMANN, Jussandra; SANTOS, Reginaldo Angelo dos (Coords.). **Relatório de pesquisa: transações tributárias estaduais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas -FGV, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/435f1097-1f3a-4c07-b0e2-d9189eb283d1/content>. Acesso em: 1 maio 2025.

Quantidade de UFs com Lei ou PL de transação



No que tange aos estados do Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Maranhão, Alagoas, Mato Grosso e Distrito Federal, identificou-se que eles não dispõem de nenhuma normatização específica acerca da transação tributária<sup>110</sup>.

Segundo o relatório, embora a transação tributária tenha ganhado destaque como mecanismo de equalização do passivo fiscal, sua adoção ainda não é uniforme entre os entes federativos. O estudo ressalta que diversos estados não editaram normas específicas sobre o tema, o que reforça a importância de uma análise comparativa das legislações existentes, com o objetivo de verificar sua aderência ao modelo federal e os pontos de inovação adotados localmente<sup>111</sup>.

Cabe fazer uma ressalva em relação ao estudo analisado. Como o relatório foi publicado em 2024, ele não contemplou a edição da Lei nº 7.684, do Distrito Federal, que regulamenta a transação tributária e foi publicada em 5 de junho de 2025<sup>112</sup>. Posteriormente, essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 47.337/2025, publicado em 13 de junho de 2025<sup>113</sup>. Logo, o dado constante no relatório de que o Distrito Federal está entre os Estados que “não dispõem de nenhuma normatização específica acerca da transação tributária” não corresponde à realidade tributária atual.

<sup>110</sup> PISCITELL; MASCITTO; HICKMANN; SANTOS, ref. 109, p. 15.

<sup>111</sup> *ibid.*

<sup>112</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>113</sup> DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025**. Regulamenta a Lei distrital nº 7.684, de 05 de junho de 2025, que dispõe sobre a transação resolutiva de litígio de natureza tributária ou não tributária, por meio do Programa Negocia-DF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, ano 104, n. 110, p 11, 13 jun. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id\\_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90). Acesso em: 5 dez. 2025.

### **3 A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

O presente capítulo tem por finalidade examinar a estrutura normativa e institucional da Administração Tributária do Distrito Federal, destacando as especificidades decorrentes de sua posição jurídica singular no pacto federativo. O DF acumula competências tributárias típicas de estados e municípios, o que repercute diretamente sobre sua organização arrecadatória. Inicialmente, o capítulo aborda os impostos de competência do Distrito Federal e a centralização da administração tributária, na ausência de municípios.

Em seguida, analisa-se a legislação aplicável à inscrição e à gestão da dívida ativa, a repartição de atribuições entre a Secretaria de Estado de Economia (SEEC) e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), bem como as dificuldades práticas. Também são discutidas a classificação de créditos com base em sua recuperabilidade, introduzida por recente legislação distrital. O objetivo é fornecer um panorama claro das bases legais e operacionais que influenciam a aplicação da transação tributária no contexto distrital.

#### **3.1 Impostos sob competência tributária do Distrito Federal e suas peculiaridades**

A Constituição Federal de 1988 confere ao Distrito Federal uma posição jurídica singular no pacto federativo, o que se reflete diretamente na configuração de sua competência tributária. José Afonso da Silva ressalta que:

Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas funções fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois, como função primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples autarquia territorial, como o entendíamos no regime constitucional anterior. Parece que basta concebê-lo como uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Essa singularidade manifesta-se na cumulação, pelo Distrito Federal, das competências tributárias típicas dos Estados e dos Municípios<sup>115</sup>. Tal característica decorre do art. 147 da Constituição da República, que expressamente dispõe: “[...] ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.<sup>116</sup>”, conjugado com o art. 155 que estabelece que: “Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre<sup>117</sup>”, e, ainda, com o art. 156, que trata da competência tributária dos Municípios, revelando que o Distrito Federal é o único ente federativo que acumula, simultaneamente, competências tributárias estaduais e municipais<sup>118</sup>.

Dessa forma, ao Distrito Federal é atribuído o poder de instituir os seguintes impostos de competência estadual, conforme o art. 155<sup>119</sup> da CF/88:

1. Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos – ITCMD (art. 155, I);
2. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS (art. 155, II);
3. Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA (art. 155, III).

Simultaneamente, o Distrito Federal também pode instituir os impostos de competência municipal, nos termos do art. 156<sup>120</sup> da Constituição:

4. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (art. 156, I);
5. Imposto sobre transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e direitos reais sobre imóveis – ITBI (art. 156, II);
6. Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar – ISSQN (art. 156, III).

Além dos impostos, o Distrito Federal, como os demais entes federativos, pode instituir taxas e contribuições de melhoria, nos termos do art. 145 da Constituição Federal<sup>121</sup>, que dispõe:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

<sup>115</sup> PAULSEN, ref. 10.

<sup>116</sup> BRASIL., ref. 19, (n. p.).

<sup>117</sup> *ibid.*, (n. p.).

<sup>118</sup> BRASIL., ref. 19, (n. p.).

<sup>119</sup> *ibid.*, (n. p.).

<sup>120</sup> BRASIL., ref. 19, (n. p.).

<sup>121</sup> *ibid.*

- I - impostos;
- II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas<sup>122</sup>.

Reforça-se que a inexistência de Municípios no território do Distrito Federal<sup>123</sup> acarreta a centralização da arrecadação e da administração tributária em um único ente federativo, inexistindo repartição constitucional de receitas com entes menores como ocorre nos demais Estados da Federação. Neste contexto, recorre-se a José Afonso da Silva:

Ao Distrito Federal, como lembramos acima, são atribuídas as competências tributárias e legislativas que são reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, 147 e 155). Isso quer dizer que ele dispõe de uma área de competências remanescentes correspondente aos Estados, segundo o art. 25, § 1º, assim também lhe cabe explorar diretamente, ou mediante concessão a empresas distritais, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º). Compete-lhe as matérias relacionadas no art. 30, como de competência municipal, assim como instituir os tributos dos arts. 145, 155 e 156, e participar das receitas referidas nos arts. 157, 159, I, a e c (pois, pertence ao Centro-Oeste), e II. Mas está vedado a ele dividir-se em Municípios (art. 32)<sup>124</sup>.

### 3.2 Panorama normativo da dívida ativa no Distrito Federal

Neste tópico, propõe-se a sistematização do arcabouço normativo vigente relativo à dívida ativa do Distrito Federal, com o objetivo de delinear o estado atual da legislação aplicável. Trata-se, por assim dizer, de capturar uma espécie de 'fotografia normativa' que permita compreender os contornos e limites da disciplina jurídica posta. Tal mapeamento é fundamental para, em momento posterior, refletir criticamente sobre a modelagem de um regime ideal de transação tributária, ajustado às especificidades institucionais e fáticas do Distrito Federal.

Partimos do pressuposto de que não há uma única lei de transação ideal para todo e qualquer ente federado, mas que cada ente, diante de suas próprias peculiaridades e necessidades, terá uma lei ideal.

#### 3.2.1 Competências e atribuições dos órgãos arrecadatários em relação à dívida ativa

---

<sup>122</sup> BRASIL., ref. 19, (n. p.).

<sup>123</sup> *ibid.*

<sup>124</sup> SILVA, ref. 114, p. 660.

O inciso III do art. 31 do Decreto nº 42.094, de 13 de maio de 2021, que trata do Regimento Interno da PGDF, determina que compete à Procuradoria “efetuar a inscrição e a gestão da dívida ativa tributária e não tributária, concomitantemente com a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal<sup>125</sup>”.

Do dispositivo, vemos que a SEEC, que é órgão de direção superior diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal<sup>126</sup>, compartilha, *concomitantemente*, da mesma competência da PGDF no que diz respeito à inscrição e à gestão da dívida ativa.

Também vemos outra espécie de competência compartilhada entre os referidos órgãos na Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994<sup>127</sup>, que trata do Código Tributário do Distrito Federal. No inciso I do art. 42, alterado pela Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015<sup>128</sup>, é previsto que o crédito inscrito em dívida ativa será cobrado, quando no âmbito extrajudicial, tanto pelo órgão competente para a administração tributária, quanto pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

Por órgão central do sistema jurídico, entende-se a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme prevê o art. 110 da Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>129</sup> e o art. 132 da Constituição Federal<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup>DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 42.094, de 13 de maio de 2021**. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, ano 100, n. 90, p. 1, 14 maio 2021. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e). Acesso em: 15 ago. 2025.

<sup>126</sup>DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Portaria nº 544, de 11 de julho de 2025**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia, e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, ano 104, n. 132, p. 9, 17 jul. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=bf531dea8a9f4f908e0527a10236109c](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=bf531dea8a9f4f908e0527a10236109c). Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>127</sup>DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994**. Código Tributário do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, 31 dez. 1994. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-complementar-4-de-30-de-dezembro-de-1994>. Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>128</sup>DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 94, n. 248, p. 40, 29 dez. 2015. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae). Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>129</sup>DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70442>.. Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>130</sup>BRASIL, ref. 19.

Por órgão competente para a administração tributária, entende-se a já mencionada SEEC, em vista do que dispõe os seguintes dispositivos no Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia:

Art. 350. Ao Núcleo de Rito Especial (Nurit), unidade orgânica de execução diretamente subordinada à Gerência de Cobrança do Rito Especial, compete:

[...] III - efetuar o recebimento e a verificação de solicitações relativas a débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa na forma do Rito Especial, para correção das informações econômico-fiscais, estritamente quanto à verificação dos valores declarados pelo contribuinte em face dos valores efetivamente pagos;

IV - efetuar o recebimento e a verificação de solicitações relativas a débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa na forma do Rito Especial, para a correção das informações econômico-fiscais decorrentes de erros de recolhimento;

V - efetuar o lançamento em certidão de débito ou inscrever em Dívida Ativa débitos tributários não pagos no processo de cobrança do Rito especial;

Art. 344. Ao Núcleo de Parcelamento (Nupar), unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Cobrança Tributária, compete:

[...] IV - efetuar a inscrição automática em Dívida Ativa de débitos oriundos de parcelamento; e

[...] Art. 351. À Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa (Gedat), unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Coordenação de Cobrança Tributária, compete:

[...] III - gerenciar o processo de inscrição e controle de débitos em Dívida Ativa;

[...] Art. 211. Ao Núcleo de Gestão do Cadastro da Dívida Ativa – NUDAT, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa, compete:

I - executar a inscrição em Dívida Ativa dos débitos não pagos no âmbito da fazenda pública do Distrito Federal, quando tal atribuição não seja de outras unidades.<sup>131</sup>

No mesmo sentido dispõe o Código Tributário Distrital, em seu art. 38-A, que foi incluído pela Lei Complementar nº 959 de 26/12/2019:

Art. 38-A. Compete à Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, concomitantemente com a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a inscrição, a cobrança extrajudicial e a gestão da dívida ativa tributária e não tributária do Distrito Federal<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 126, (n. p.).

<sup>132</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 127, (n. p.).

Conclui-se, então, que tanto a PGDF quanto a SEEC podem inscrever, cobrar extrajudicialmente e gerir o crédito da Fazenda do Distrito Federal. Ambos possuem competência para tanto, mas o simples fato de a competência ser simultânea não implica que ela seja exercida, na prática, de forma concomitante. Atualmente, observa-se que a operacionalização dessas atribuições tem se concentrado, em maior medida, no âmbito da SEEC, enquanto a atuação da PGDF na etapa pré-judicial encontra-se em processo de consolidação.

Conforme Relatório emitido pelo TCDF, “Embora esse órgão jurídico detenha a competência de gerir e realizar a cobrança da Dívida Ativa (administrativa e judicial) desde 2001 (LC nº 395/2001), tem-se que, atualmente, as atribuições ainda recaem sobre a SEF/DF<sup>133</sup>”.

Quanto às condições institucionais para a assunção efetiva dessas atribuições pela PGDF, o Relatório registra a seguinte manifestação da PGDF:

Todavia, afirmou que a assunção efetividade (SIC) dessa atividade (inscrição em dívida Ativa e gestão da base cadastral) depende de investimentos em infraestrutura física e tecnológica, bem como em recursos humanos, sob pena de ensejar uma temeridade<sup>134</sup>.

No RAPP/2023, o TCDF também identificou a “ausência de critérios definidos para a devida contabilização das perdas estimadas na recuperabilidade<sup>135</sup>”, circunstância que demanda padronização técnica e atuação conjunta na medição do grau de recuperabilidade. No mesmo relatório, a Corte assinala que “os [créditos] de origem tributária que corresponderam a 94,1% do total em 2023<sup>136</sup>” e que “em 2023, os ingressos em dívida ativa totalizaram R\$ 5,6 bilhões<sup>137</sup>”, com destaque para “inscrição de R\$ 2,3 bilhões em dívidas tributárias não ajuizadas<sup>138</sup>”, evidências de que a fase pré-judicial é determinante e precisa de rotinas coordenadas (triagem jurídico-econômica, critérios de elegibilidade e priorização). Ainda segundo o RAPP, “ingressos provenientes do pagamento de dívida ativa (R\$ 576,5 milhões) foram inferiores em 17,6% às baixas por arrecadação (R\$ 699,3 milhões) realizadas em suas respectivas contas patrimoniais<sup>139</sup>”, indicador que recomenda aprimoramento da governança por dados, considerando que o

---

<sup>133</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 71, p. 50.

<sup>134</sup> *ibid.*, p. 131.

<sup>135</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 71, p. 168.

<sup>136</sup> *ibid.*

<sup>137</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 71, p. 170.

<sup>138</sup> *ibid.*

<sup>139</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 71, p. 172.

Governo registrou uma redução maior no estoque de créditos de dívida ativa do que o dinheiro que de fato entrou nos cofres públicos.

Em termos jurídico-institucionais, a manutenção da gestão de fato preponderantemente pela SEEC contraria o modelo normativo de competência concomitante e fragiliza o controle de legalidade intrínseco ao ato de inscrição em dívida ativa, cuja natureza exige revisão jurídica independente.

Em termos gerenciais, a ausência de delimitação procedimental e de integração operacional com a PGDF gera vácuo na fase pré-judicial, com menor utilização de instrumentos de cobrança administrativa, triagem jurídico-econômica e transação, justamente onde a recuperação costuma ser mais célere e menos custosa.

Em termos contábeis e de governança, os achados do RAPP/2023 evidenciam risco de distorção patrimonial e de baixa efetividade arrecadatória, reclamando padronização metodológica (classificação por recuperabilidade, provisão de perdas, depuração cadastral) e alinhamento contábil.

À luz desse diagnóstico, impõe-se uma agenda de governança, especialmente, em dois eixos integrados: (i) Regulação e processos: pactuar fluxos e responsabilidades PGDF–SEEC com dupla verificação jurídico-fazendária na inscrição, roteiros padronizados de cobrança pré-judicial (notificação, negociação, critérios objetivos de elegibilidade e priorização) e matriz decisória para transação vs. ajuizamento; (ii) Dados e contabilidade: conciliação sistemática entre baixas e ingressos, contas contábeis específicas e implantação de indicadores-chave (taxa de recuperação, aging do estoque, tempo médio à cobrança, custo de cobrança por real recuperado).

### 3.2.2 Indicadores de eficiência e “janela de recuperação: contribuições da Nota PGFN/CGR nº 871/2017 para a gestão da dívida ativa do Distrito Federal

A mensuração de desempenho na cobrança da dívida ativa não é um tema meramente contábil: ela influencia decisões organizacionais (alocação de pessoas e tecnologia) e decisões de política pública (desenho de modalidades de negociação e transação). A Nota PGFN/CGR nº 871/2017, elaborada em resposta a recomendações do Tribunal de Contas da União sobre incremento de arrecadação, oferece um referencial metodológico útil ao Distrito Federal ao demonstrar que determinados indicadores usuais podem subestimar artificialmente a capacidade real de recuperação e, por consequência, distorcer o diagnóstico institucional.

A crítica central apresentada na Nota recai sobre a métrica que compara a arrecadação anual com o estoque total histórico de dívida ativa. Segundo a PGFN, tal indicador tende a produzir taxas “baixas por construção”, pois desconsidera três elementos estruturais da dinâmica de cobrança: (i) a janela de recuperação, isto é, o fato de que uma mesma inscrição pode gerar pagamentos ao longo de vários anos; (ii) a parcela do estoque que já não possui capacidade de gerar benefícios econômicos futuros, seja por irrecoverabilidade, seja por impedimentos jurídicos temporários (como suspensão de exigibilidade em discussão judicial); e (iii) o crescimento vegetativo do estoque, impulsionado por atualização monetária e juros, que elevam o denominador independentemente do sucesso das estratégias de cobrança. A Nota também chama atenção para o impacto sistêmico dos parcelamentos especiais, que podem elevar arrecadação no curto prazo (por entradas) e reduzir a eficiência no médio e longo prazos ao estimular “rolagem” do passivo e alongamento do fluxo de pagamentos, dificultando a leitura fiel da performance arrecadatória.

Como alternativa, a PGFN propõe um enfoque de desempenho ancorado em duas premissas: (a) medir recuperação considerando um período compatível com a realidade da cobrança — a chamada “janela de recuperação” — e (b) utilizar como base um estoque de referência depurado, que exclua ou trate distintamente valores sem perspectiva real de recuperação (irrecuperáveis) e créditos cuja exigibilidade esteja juridicamente comprometida (p. ex., disputas judiciais). O resultado é um indicador de eficiência mais próximo do que a literatura e práticas internacionais empregam ao distinguir dívida “cobravel” e dívida “disputada” e ao admitir mecanismos de depuração do estoque para fins gerenciais.

Esse debate tem utilidade imediata para o Distrito Federal por três razões. Primeiro, o DF reúne competências tributárias estaduais e municipais e concentra sua administração tributária em um único ente, o que tende a produzir um estoque heterogêneo (natureza, valor, idade, dispersão e litigiosidade), tornando inadequada qualquer métrica única e estática. Segundo, a própria arquitetura institucional distrital — com competência concomitante de SEEC e PGDF na inscrição, cobrança extrajudicial e gestão — exige governança por dados e um “idioma comum” de indicadores para evitar assimetrias: por exemplo, divergências entre “baixas” patrimoniais e ingressos efetivos, ou ausência de critérios padronizados de perdas estimadas e recuperabilidade. Terceiro, a transação tributária (sobretudo a transação não judicializada) depende de critérios objetivos para selecionar casos, calibrar descontos e prazos e justificar escolhas à luz da

eficiência e do interesse público; logo, sem classificação e sem indicadores aderentes à realidade do ciclo de cobrança, o risco é a transação reproduzir problemas típicos de programas generalistas de parcelamento.

A Nota PGFN/CGR nº 871/2017 também dialoga diretamente com modelos contemporâneos de gestão do estoque ao enfatizar a classificação de créditos por recuperabilidade (rating), destinada a orientar estratégias diferenciadas de cobrança e a racionalizar o ajuizamento. Ao invés de tratar a dívida ativa como um conjunto homogêneo, o modelo sugere segmentação por probabilidade de recuperação e por características do devedor e do crédito (idade, garantias, histórico de adimplimento, capacidade de pagamento etc.). Para o DF, tal abordagem se revela especialmente relevante, pois permite integrar: (i) triagem pré-judicial (o que negociar, o que protestar, o que negativar, o que encaminhar ao ajuizamento), (ii) padrões de transação por faixas de risco, e (iii) critérios de economicidade (custo de cobrança x retorno esperado), com transparência e rastreabilidade decisória.

Em síntese, a contribuição metodológica da Nota da PGFN para o contexto distrital consiste em propor um deslocamento do foco: da “arrecadação do ano sobre o estoque total” para um modelo de governança que combina depuração do estoque e métricas aderentes ao ciclo temporal real da cobrança. Assim, a efetividade da transação tributária no Distrito Federal depende menos de “ofertas uniformes” e mais de uma arquitetura institucional capaz de produzir dados confiáveis e medir resultado de forma compatível com a dinâmica do estoque.

### 3.2.3 Desjudicialização da cobrança da dívida ativa e execução fiscal administrativa: contribuições do PL nº 4.257/2019 para o contexto do Distrito Federal

A discussão sobre eficiência na cobrança da dívida ativa não se esgota em métricas de desempenho. Ela envolve, também, a seleção de instrumentos jurídicos adequados à natureza do crédito e à economicidade do modelo de cobrança. Nesse contexto, merece registro o PL nº 4.257/2019, que propõe alterar a Lei nº 6.830/1980 (LEF) para instituir execução fiscal administrativa/extrajudicial e arbitragem tributária em hipóteses específicas.

A justificativa do projeto parte de um diagnóstico de congestionamento estrutural do Judiciário e afirma a necessidade de soluções de desjudicialização, mencionando que o acervo nacional de processos pendentes é expressivo e que a litigiosidade executiva — especialmente a fiscal — ocupa parcela significativa desse volume.

Para além do argumento geral, o documento apresenta dado empírico especificamente associado ao Distrito Federal: em janeiro de 2019, 65% das Certidões de Dívida Ativa inscritas no DF cobrariam IPTU e TLP em atraso.

Esse dado é relevante para a compreensão da realidade distrital por duas razões. Primeiro, sinaliza que parcela substancial do contencioso e do estoque de cobranças pode estar associada a créditos “vinculados ao bem” (propter rem), cuja satisfação tende a ser operacionalmente mais direta, por existir um objeto patrimonial tipicamente identificável. Segundo, ele dialoga com a peculiaridade institucional do DF: a ausência de municípios e a concentração da administração tributária e da arrecadação em um único ente, o que reforça a importância de modelos de cobrança que maximizem eficiência administrativa e reduzam custo de litigância.

Do ponto de vista normativo, a proposta cria, na LEF, um Capítulo II (Execução Extrajudicial da Dívida Ativa) e define um recorte específico de tributos: aqueles instituídos com fundamento em dispositivos constitucionais associados à propriedade/posse/usufruto de imóvel alienável ou à propriedade de veículo, além de taxas vinculadas a essa condição.

O fundamento do recorte é que, nesses casos, a execução apresenta uma peculiaridade: não há a mesma dificuldade típica de localizar bens do devedor, pois a obrigação decorre justamente da titularidade sobre determinado bem.

Soma-se a isso o argumento de que a legislação já restringe, nesses tributos, a invocação de impenhorabilidade (por exemplo, em relação ao bem de família em tributos incidentes sobre o imóvel), reforçando a possibilidade de satisfação do crédito mediante alienação do próprio bem.

O procedimento extrajudicial proposto se estrutura em fases administrativas com garantias mínimas: inicia-se com notificação do executado instruída com a CDA, com regras de comunicação vinculadas ao endereço do imóvel ou ao registro do veículo, prevendo hipóteses de recusa e de notificação por edital.

Em seguida, abre-se prazo para pagamento; não havendo quitação, prevê-se termo de penhora e averbação no cartório/órgão de trânsito; e, posteriormente, notificação da penhora com avaliação do bem, com critérios objetivos (como referência registral para imóvel e Tabela FIPE para veículos).

A defesa do devedor é preservada por meio da possibilidade de ajuizamento de embargos à penhora, impugnando a validade da dívida ou o valor atribuído ao bem, sendo o próprio bem a garantia dos embargos.

Se não houver pagamento/parcelamento nem embargos, a Fazenda fica autorizada a promover leilão extrajudicial por agente fiduciário, com previsões sobre quem pode atuar, preferência por leilão eletrônico e regras de remuneração e de destinação do produto da alienação.

Para a realidade do Distrito Federal, o PL oferece um referencial útil não apenas pelo conteúdo, mas também pela sua origem institucional, já que o próprio documento registra contribuição da PGDF na elaboração do projeto.

Isso permite sustentar, no plano analítico, que a PGDF tem inserção e expertise na agenda de racionalização e desjudicialização da cobrança do crédito público, o que se conecta diretamente aos desafios descritos no presente capítulo: (i) coordenação SEEC–PGDF na fase pré-judicial; (ii) escolha entre ajuizamento e soluções extrajudiciais; e (iii) necessidade de instrumentos de gestão do estoque que favoreçam estratégias segmentadas (inclusive transação), em lugar de respostas uniformes.

Em síntese, ao propor um modelo de execução extrajudicial para créditos vinculados ao bem, o PL nº 4.257/2019 ajuda a delimitar um eixo central para o DF: a eficiência na cobrança da dívida ativa não depende apenas de elevar pisos de ajuizamento, mas também de estruturar procedimentos administrativos e fluxos institucionais capazes de resolver, com garantias adequadas, parte relevante do passivo tributário sem judicialização integral — especialmente quando o crédito tem forte aderência patrimonial (imóvel/veículo) e alta recorrência no estoque.

### **3.3 Linha do tempo da política de ajuizamento e da especialização da execução fiscal no Distrito Federal**

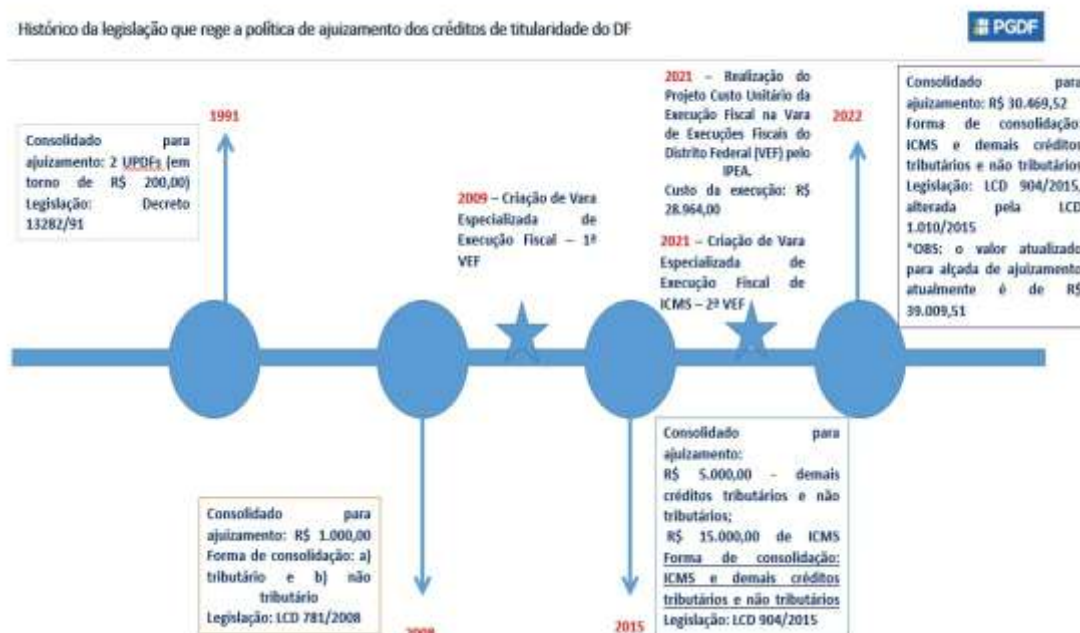
Este subtópico registra, em perspectiva histórica, os marcos normativos e institucionais que moldaram a cobrança judicial da dívida ativa no DF. O objetivo é evidenciar como a elevação progressiva dos pisos de ajuizamento e a especialização das varas de execução fiscal operam, há décadas, como mecanismos de triagem econômica do litígio - contexto relevante para a posterior modelagem de um regime de transação tributária ajustado à realidade local.

A trajetória recente da cobrança da dívida ativa no Distrito Federal revela um movimento consistente de racionalização do ajuizamento e de especialização institucional. Em 1991, o Decreto Distrital nº 13.282/1991 fixou, de forma embrionária, um critério de seletividade ao consolidar o parâmetro de ajuizamento em 2 UPDFs (aproximadamente R\$ 200,00 à época). Anos depois, em 2008, a Lei Complementar

Distrital nº 781/2008 elevou o piso para R\$ 1.000,00, reforçando a diretriz de priorização de créditos de maior materialidade.

O ano de 2009 marca a criação da 1ª Vara de Execução Fiscal (VEF), iniciativa que inaugura a especialização judicial da matéria no âmbito do DF, com impactos positivos em padronização procedimental e produtividade. Em 2015, a Lei Complementar Distrital nº 904/2015 promoveu uma redefinição dos pisos de ajuizamento, estabelecendo R\$ 5.000,00 para demais créditos e R\$ 15.000,00 para ICMS, ajustando o funil de seleção de casos à economicidade processual.

Figura 1 - Evolução normativa do piso de ajuizamento e da especialização da execução fiscal no DF (1991-2022)



Fonte: Procuradoria-Geral do Distrito Federal<sup>140</sup>

O debate ganhou densidade empírica em 2021, quando estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou o custo unitário de uma execução fiscal em aproximadamente R\$ 28.964,00, evidenciando a ineficiência de litígios envolvendo créditos submarginais. No mesmo ano, a criação da 2ª VEF – ICMS aprofundou a especialização.

<sup>140</sup> Na imagem consta “LCD 1.010/2015”; o correto é Lei Complementar Distrital nº 1.010/2022. Notas de leitura: (i) a curva ascendente dos pisos espelha a internalização do custo público de litigar; (ii) a criação/expansão das VEFs indica governança judicial especializada.

Por fim, em 2022, houve atualização do piso consolidado para cerca de R\$ 30.469,52 conforme a Lei Complementar Distrital nº 904/2015 com atualização promovida pela Lei Complementar Distrital nº 1.010/2022.

Mais recentemente, o valor foi atualizado para R\$ 39.009,52, conforme a Portaria nº 17, de 13 de janeiro de 2025 da PGDF<sup>141</sup>.

### 3.4 Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa

Em 2023, foi promulgada a Lei Complementar Distrital nº 1.026, fruto de estudo técnico conduzido pela PGDF, com foco no incremento da arrecadação e na modernização do sistema tributário distrital, em alinhamento às metas estabelecidas no Plano Plurianual 2022/2023 e à preservação da sustentabilidade fiscal.

Como resultado desse trabalho, identificou-se a necessidade de classificação dos créditos inscritos em dívida ativa segundo sua probabilidade de recuperação, estruturando-os em diferentes classes de rating, a saber:

Art. 1º Os créditos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, suas autarquias e fundações, serão classificados, em ordem de recuperabilidade, na forma a ser definida em ato do Poder Executivo, por meio de sistema de rating, observando as seguintes classes:  
I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;  
II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;  
III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação; e  
IV - D: créditos com baixíssima perspectiva de recuperação ou considerados irrecuperáveis<sup>142</sup>.

O Decreto Distrital nº 47.090, de 10 de abril de 2025, que regulamenta a Lei, estabelece, com base em critérios objetivos e tecnológicos, uma metodologia inovadora de categorização dos créditos inscritos, priorizando a probabilidade de recuperação efetiva do valor devido no prazo de cinco anos<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 17, de 11 de janeiro de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2013. Disponível em:

<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-pgfn-17-2013.htm>. Acesso em: 11 ago. 2025

<sup>142</sup> 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. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 52, n. 205, p. 1, 1 nov. 2023. Disponível em:

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=bc65bc97489f4a4bbf7f90f4bc1bd9ac). Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>143</sup> DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 47.090, de 10 de abril de 2025**. Regulamenta a classificação dos créditos tributários inscritos na dívida ativa do Distrito Federal, no sistema de rating a que se refere o art. 1º da Lei Complementar nº 1.026, de 31 de outubro de 2023, e dá outras providências.. Diário Oficial do

Nos termos do art. 2º do Decreto, os créditos são distribuídos em quatro classes – A, B, C e D – de acordo com a probabilidade estimada de sua regularização. A classe “A” compreende os créditos com probabilidade de recuperação igual ou superior a 35%; a classe “B” abrange aqueles com probabilidade inferior a 35% e igual ou superior a 10%; a classe “C” inclui os créditos com probabilidade inferior a 10% e igual ou superior a 1%; por fim, a classe “D” concentra os créditos com probabilidade inferior a 1%. Essa classificação permite que a Administração Pública concentre seus esforços em dívidas com maior chance de recuperação, otimizando custos e estratégias de cobrança.

A inovação mais significativa do modelo adotado reside na forma de apuração da probabilidade estimada: conforme o art. 3º do Decreto, o cálculo é realizado por meio de algoritmo de aprendizagem de máquina (*machine learning*), técnica pertencente ao campo da inteligência artificial<sup>144</sup>. Trata-se, portanto, de uma metodologia preditiva, alimentada por um conjunto de variáveis selecionadas com base em critérios empíricos e estatísticos, que refletem comportamentos históricos e padrões identificáveis na cobrança da dívida ativa.

Essas variáveis estão divididas em três grandes categorias<sup>145</sup>:

1. Dados da dívida, como a idade da dívida, valor principal, montante de juros, origem (tributária ou não tributária) e histórico de parcelamentos ou renegociações anteriores;
2. Dados do devedor, incluindo seu histórico de adimplência, volume total de débitos perante a Fazenda Pública, seu patrimônio conhecido e a situação cadastral fiscal no âmbito distrital;
3. Dados do objeto do crédito, se aplicáveis, tais como a idade, valor venal e a categoria jurídica ou econômica do bem que deu origem ao crédito.

Ao introduzir um modelo baseado em dados e técnicas estatísticas avançadas, o Distrito Federal busca superar práticas meramente formais ou empíricas na gestão da dívida ativa, incorporando mecanismos de inteligência preditiva que reforçam os princípios da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da responsabilidade fiscal.

---

Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 54, n. 70, p. 1, 11 abr. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=0314d78844f34782bc89eea7ab80dcbd](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=0314d78844f34782bc89eea7ab80dcbd). Acesso em: 11 ago. 2025.

<sup>144</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 143.

<sup>145</sup> *ibid.*

Essa inovação estabelece fundamentos técnicos mais robustos que poderão subsidiar a celebração de transações tributárias no futuro, ao permitir que o juízo de oportunidade e conveniência da Administração se baseie em indicadores preditivos concretos. Nesse contexto, a adoção de inteligência artificial na modelagem da recuperabilidade contribui para que a transação tributária se aproxime, de forma mais precisa, dos postulados da justiça fiscal e da eficiência administrativa.

### **3.5 Composição do estoque da dívida ativa por espécie de receita (base empírica para a transação)**

Este subtópico apresenta a distribuição do estoque corrigido da dívida ativa do Distrito Federal por espécie de receita, com o propósito de ancorar, em evidências, a posterior formulação de parâmetros de transação tributária segmentados por natureza do crédito. A Figura 2 exibe a participação relativa das principais rubricas — com elevada concentração em ICMS, seguida por Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), além de parcelas menores associadas a substituição tributária, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Taxa de Longo Prazo (TLP), multas e indenizações. O montante total exibido no painel é de R\$ 43.266.740.788,53 (valor corrigido na data da extração), na data de acesso de 10 de setembro de 2025.

A partir do painel anexado (“Por Receita”, total corrigido R\$ 43,266 bilhões), a composição do estoque é altamente concentrada: ICMS inscrito  $\approx$  R\$ 20,73 bi ( $\sim$ 47,9%), ICMS – autos de infração por sonegação/fraude  $\approx$  R\$ 12,27 bi ( $\sim$ 28,4%). Somadas, essas duas rubricas respondem por  $\sim$ 76% do total. Depois vêm ISS ( $\sim$ R\$ 2,55 bi;  $\sim$ 5,9%), IPTU ( $\sim$ R\$ 2,41 bi;  $\sim$ 5,6%), ICMS–substituição tributária ( $\sim$ R\$ 1,13 bi;  $\sim$ 2,6%) e IPVA ( $\approx$  2,3%). Ou seja, seis rubricas concentram  $\sim$ 93% do estoque.

Esse padrão de concentração sugere, para fins de desenho da política de transação tributária, dois vetores centrais de priorização: (i) Materialidade (participação no estoque): priorizar espécies com maior impacto fiscal absoluto (ICMS regular; ICMS–autos); (ii) Recuperabilidade esperada: favorecer espécies com gatilhos legais/administrativos (ex.: sub-rogação e garantias reais em IPTU; condicionamento de licenciamento no IPVA; exigências cartorárias em Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)/ Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação (ITCMD).

*Figura 2 - Composição do estoque da Dívida Ativa do DF por espécie de receita (valores corrigidos)*



Fonte: Painel de Business Intelligence - Secretaria de Economia do Distrito Federal, data da extração: 10 de setembro de 2025.

### 3.6 Panorama normativo atual da transação tributária no Distrito Federal

A disciplina jurídica da transação tributária no Distrito Federal passou, a partir de 2025, por uma inflexão institucional relevante. Até então, embora o ordenamento já admitisse a transação em matéria tributária (CTN, art. 171), o DF não dispunha de um marco normativo próprio. Na prática, a consensualidade fiscal distrital vinha sendo operada sobretudo por instrumentos típicos de regularização em massa — como programas especiais de parcelamento — que, embora relevantes para objetivos arrecadatários de curto prazo, não se confundem com a lógica da transação resolutiva de litígio.

Esse cenário é alterado com a promulgação da Lei Distrital nº 7.684, de 5 de junho de 2025, diploma que estabelece requisitos e condições para a realização de transação resolutiva de litígio relativa à cobrança de créditos da Fazenda Pública distrital, tributários ou não tributários, desde que inscritos em dívida ativa, abrangendo o Distrito Federal, suas autarquias, fundações públicas e outros entes distritais. Ao inserir o DF no movimento nacional de institucionalização da consensualidade fiscal, a Lei nº 7.684/2025 fornece o primeiro “tronco normativo” local para o instituto.

Do ponto de vista sistemático, o panorama normativo atual pode ser compreendido em três camadas complementares, que se articulam entre si:

(i) Lei geral de transação (Lei nº 7.684/2025): estrutura, limites e salvaguardas.

A lei distrital opera como norma de enquadramento, fixando o perímetro jurídico da transação e seus elementos essenciais. Ao adotar a expressão “transação resolutiva de litígio”, o legislador distrital aproxima o instituto de uma finalidade teleológica clara: a

composição de conflitos e a redução da litigiosidade, com impacto direto na racionalização da cobrança da dívida ativa. Nesse desenho, a transação deixa de ser concebida como simples “benefício fiscal” e passa a ser tratada como ferramenta de gestão do passivo público, sujeita a controles e limites próprios do regime de direito público.

(ii) Regulamentação executiva: Decreto Distrital nº 47.337, de 12 de junho de 2025 (Programa Negocia-DF).

A segunda camada é de natureza infralegal, responsável por dar operacionalidade ao regime instituído pela lei. Para regulamentar a Lei nº 7.684/2025, foi editado o Decreto Distrital nº 47.337/2025, que estrutura a aplicação administrativa do instituto por meio do Programa Negocia-DF.

Em termos de desenho institucional, o decreto também se revela relevante porque se insere em um contexto já descrito neste capítulo: a competência concomitante de PGDF e SEEC na gestão da dívida ativa e na cobrança extrajudicial. Em outras palavras, a regulamentação do Negocia-DF não opera no vazio; ela deve dialogar com a arquitetura administrativa já existente, caracterizada por competências compartilhadas e pela necessidade de coordenação entre os atores responsáveis pela cobrança, pela inscrição e pela condução de litígios e negociações.

(iii) Normatização procedimental específica: Portaria Conjunta nº 42, de 21 de agosto de 2025.

A terceira camada, também infralegal, densifica a execução do instituto ao detalhar procedimentos. Nesse sentido, destaca-se a Portaria Conjunta nº 42/2025, que dispõe sobre procedimentos pertinentes à transação resolutiva de litígio envolvendo créditos tributários não judicializados, realizada conjuntamente pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal e pela Secretaria de Estado de Economia, no âmbito do Programa Negocia-DF.

A relevância normativa da portaria é dupla. Em primeiro lugar, ela delimita um recorte operacional específico — créditos tributários não judicializados — justamente aquele em que a atuação coordenada entre órgão fazendário e advocacia pública tende a ser mais sensível, por envolver tanto o domínio técnico da administração tributária quanto a avaliação jurídico-institucional da regularidade e da viabilidade do acordo. Em segundo lugar, ao detalhar o procedimento, a portaria cumpre a função de reduzir a assimetria informacional e a margem de incerteza do contribuinte sobre requisitos, etapas e

consequências da negociação, o que é fundamental para que a transação se torne efetivamente utilizável como política pública — e não apenas como possibilidade teórica.

Por fim, é importante notar que o “panorama normativo” da transação no DF não se esgota nesses três atos. Ele deve ser lido em conjunto com o avanço, também recente, de instrumentos de gestão da dívida ativa por critérios de recuperabilidade, como a classificação (rating) de créditos inscritos, que fornece base metodológica para selecionar casos e racionalizar a escolha entre cobrança judicial e solução consensual. Essa articulação — entre o regime jurídico da transação (Lei/Decreto/Portaria) e os mecanismos de classificação e gestão do estoque — é central para que o Negocia-DF seja implementado como política orientada por evidências.

Em síntese, o DF passa a contar, a partir de 2025, com um arcabouço normativo bastante robusto em seu núcleo: lei instituidora, decreto regulamentador e portaria procedimental.

#### **4 MECANISMOS ATUAIS DE CONSENSUALIDADE TRIBUTÁRIA NO DISTRITO FEDERAL**

Este capítulo examina os principais mecanismos de regularização fiscal atualmente utilizados pelo Distrito Federal e avalia em que medida eles se aproximam, materialmente, da lógica da transação tributária. O foco recai, sobretudo, sobre os programas especiais de parcelamento e refinanciamento do Distrito Federal e sobre a compensação com precatórios, articulando esses instrumentos com o desempenho da cobrança da dívida ativa.

Busca-se, de um lado, mensurar em que medida esses mecanismos se convertem em arrecadação efetiva no exercício (caixa) e, de outro, quanto representam de recebíveis futuros (carteira a receber). A análise também busca identificar qualidades e limitações do desenho vigente.

Metodologicamente, consolidam-se os dados das edições do Refis-DF entre 2020 e 2023, com base em informações oficiais do “Refisômetro” e em material encaminhado pela SEEC via Portal Participa-DF. A partir desses dados, são calculados indicadores comparáveis por edição: número de adesões (por pessoa física e jurídica), montantes pagos e a receber, índice de liquidez imediata ( $\text{Total pago} \div \text{Total negociado}$ ) e ticket médio por adesão (pago e total). Em seguida, analisa-se o comportamento da compensação com precatórios e, por fim, articulam-se esses resultados com os índices de recuperação da dívida ativa ajuizada e com o quadro de judicialização da cobrança no DF.

Os programas especiais de parcelamento surgiram como resposta à elevada inadimplência tributária no DF, em linha com o que a literatura observa para o âmbito federal, em que parcelamentos reiterados são utilizados como estratégia de recuperação de créditos e aumento da arrecadação.<sup>146</sup> A tabela a seguir sintetiza os principais programas instituídos entre 2013 e 2023, destacando os débitos abrangidos, os prazos de adesão, os percentuais de redução de juros e multas, o número de parcelas permitidas e as regras de exclusão. Trata-se, portanto, de um panorama histórico-normativo que evidencia a evolução dos incentivos concedidos pelo Governo do Distrito Federal, bem como as mudanças no desenho dos programas ao longo do tempo:

---

<sup>146</sup> PAES, N. L. O Parcelamento Tributário e Seus Efeitos sobre o Comportamento dos Contribuintes. *Revista Economia*, v. 13, n. 2, p. 345–363, maio 2012.

Tabela 1 - Comparação dos programas de Refis do Distrito Federal

<b>Programa / Lei</b>	<b>Débitos Abrangidos</b>	<b>Fato Gerador até</b>	<b>Benefícios (descontos)</b>	<b>Nº de Parcelas</b>	<b>Prazo de Adesão</b>	<b>Regras de Exclusão</b>
<b>RECUPERA/DF – 1ª fase (Lei 5.096/2013)</b>	ICMS/ICM, Simples Candango, ISS, IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD, TLP, multas de obrigação acessória	31/12/2011	Até 99% juros/multas (à vista); reduções decrescentes no parcelado	Até 60	Até 28/06/2013 (prorrogado)	3 parcelas em atraso ou >90 dias
<b>RECUPERA/DF – 2ª fase (Lei 5.211/2013)</b>	Mesmos da 1ª fase	31/12/2011	Até 75% juros/multas	Até 60	Até 27/12/2013	3 parcelas em atraso ou >90 dias
<b>RECUPERA/DF – 3ª fase (Lei 5.365/2014)</b>	ICMS/ICM, Simples Candango, multas obrigação acessória	31/12/2013	Até 94% principal e 99% juros/multas	Até 120	Até 14/12/2014 (janelas posteriores até 2015)	3 parcelas em atraso ou >90 dias
<b>REFIS-DF (Lei 5.463/2015, alterada em 2016)</b>	ICMS/ICM, Simples Candango, ISS, IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD, TLP, CIP, multas	31/12/2015	Até 99% juros/multas (à vista)	Até 120 (180 só para ICMS > R\$ 50 mi)	Até 16/12/2015 (prorrogado até 16/12/2016)	3 parcelas em atraso ou >90 dias
<b>REFIS-N (Lei 5.668/2016)</b>	Débitos não tributários inscritos em dívida ativa	—	Até 99% juros/multas	Até 120	Até 16/12/2016	3 parcelas em atraso ou >90 dias
<b>REFIS-DF 2020 (LC 976/2020, alt. LC 983/2021)</b>	Tributos e débitos não tributários (DF, autarquias, fundações)	31/12/2018	Redução do principal (30%–50% por faixa temporal) + até 95% juros/multas	Até 120	Até 16/12/2020 (prorrogado até 31/03/2021)	6 parcelas em atraso (sucessivas ou alternadas em 4 anos)
<b>REFIS-DF 2021 (LC 996/2021-2022)</b>	Tributos e débitos não tributários (DF, autarquias, fundações)	31/12/2020	Mesma lógica do REFIS-2020 (redução do principal e até 95% juros/multas)	Até 120	10/01/2022 a 31/03/2022	6 parcelas em atraso (sucessivas ou alternadas em 4 anos)
<b>REFIS-DF 2023 (LC nº 1.025/2023)</b>	Tributos e débitos não tributários do DF e suas entidades	31/12/2022	Até 99% juros/multas (inclusive moratória)	Até 120	Definido em regulamento após 25/10/2023	3 parcelas em atraso sucessivas ou 6 alternadas em 12 meses

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos das respectivas leis instituidoras dos programas de Refis.

O “Refisômetro” é uma plataforma criada em 2020 que serve para gerenciar os valores renegociados no Refis e dar transparência aos dados do programa, possibilitando acompanhar em tempo real a adesão, os valores totais renegociados e pagos, além de apoiar a gestão ao indicar quanto foi arrecadado, quanto há de débito parcelado a receber, quantas pessoas físicas e jurídicas aderiram e o total de dívida negociado; a ferramenta fica acessível nos portais das secretarias competentes<sup>147</sup>. Os números utilizados aqui provêm do arquivo “Refisômetro – *Participa-DF*”, fornecido oficialmente para este estudo.

#### 4.1 Capilaridade vs. Liquidez: composição PF/PJ, ticket médio e diferimento

Este subtópico integra três dimensões analíticas:

1. Capilaridade dos programas: medida pelo número de adesões e pela composição entre pessoas físicas (PF) e pessoas jurídicas (PJ);
2. Qualidade do fluxo de caixa: observada pelo contraste entre Total pago e Total a receber em cada edição, sintetizado pelo índice de liquidez imediata;
3. Ticket médio por adesão: pago e total, como elo entre volume de acordos e resultado financeiro.

As Figuras 3 e 4 apresentam, separadamente, a evolução do número de aderentes PF e PJ em cada edição do Refis-DF entre 2020 e 2023.

Conforme se observa nas Figuras 3 e 4, há um “vale” de adesões em 2021 para ambos os grupos e um salto expressivo em 2023, tanto para PF quanto para PJ. A predominância de PF em termos de quantidade de acordos é constante em todo o período, mas a participação de PJ é relevante para explicar o volume financeiro negociado.

A Figura 5 agrega essas informações, exibindo o total de adesões por edição, com barras empilhadas para PF e PJ, enquanto a Figura 6 apresenta, para cada ano, os valores pagos e a receber, bem como o índice de liquidez imediata.

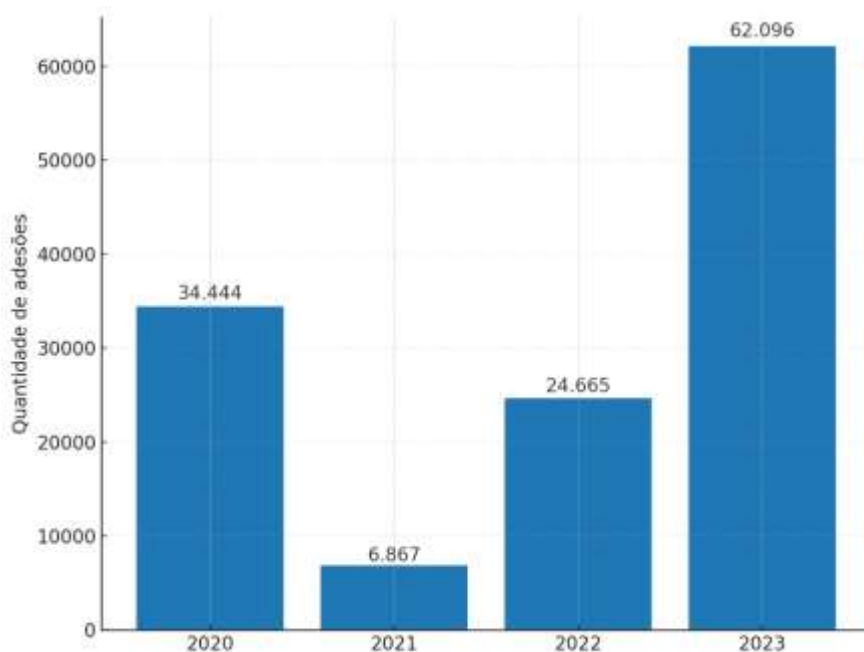
Com base na Figura 5 [PF/PJ empilhado], o volume de aderentes cresce de forma acentuada em 2023 (PF+PJ = 79.154), após o “vale” de 2021 (9.381). Em 2020 e 2022 observam-se níveis intermediários (43.248 e 33.323). A composição mantém predominância de PF ao longo de todo o período (participação anual  $\approx$  80% em 2020 e

---

<sup>147</sup> Dados extraídos do Portal da Secretaria de Economia do Distrito Federal, disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/w/refisometro-mostra-adesao-e-total-pago-pelos-contribuintes>. Acesso em: 18 ago. 2025.

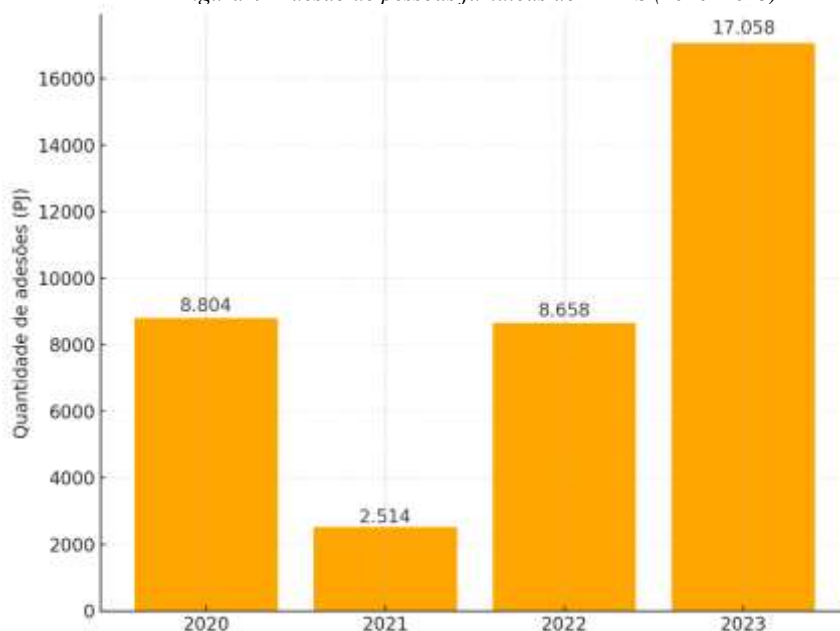
2023;  $\approx$  73%–74% em 2021–2022), o que indica estabilidade do mix por natureza do contribuinte.

Figura 3- Adesão de pessoas físicas ao REFIS (2020–2023)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal Participa-DF (SEEC/DF)<sup>148</sup>.

Figura 4- Adesão de pessoas jurídicas ao REFIS (2020–2023)

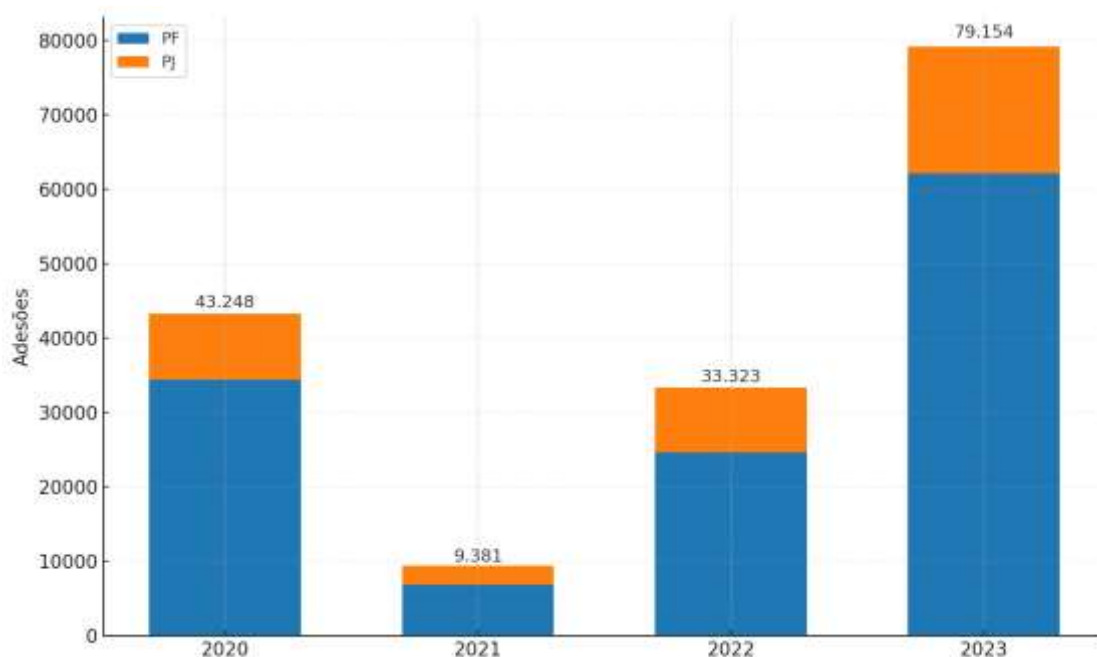


Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal Participa-DF (SEEC/DF)<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> As barras mostram o número de adesões de PF por edição. Observa-se piso em 2021 (6.867) e pico em 2023 (62.096), indicando forte recuperação do engajamento do contribuinte pessoa física na última edição.

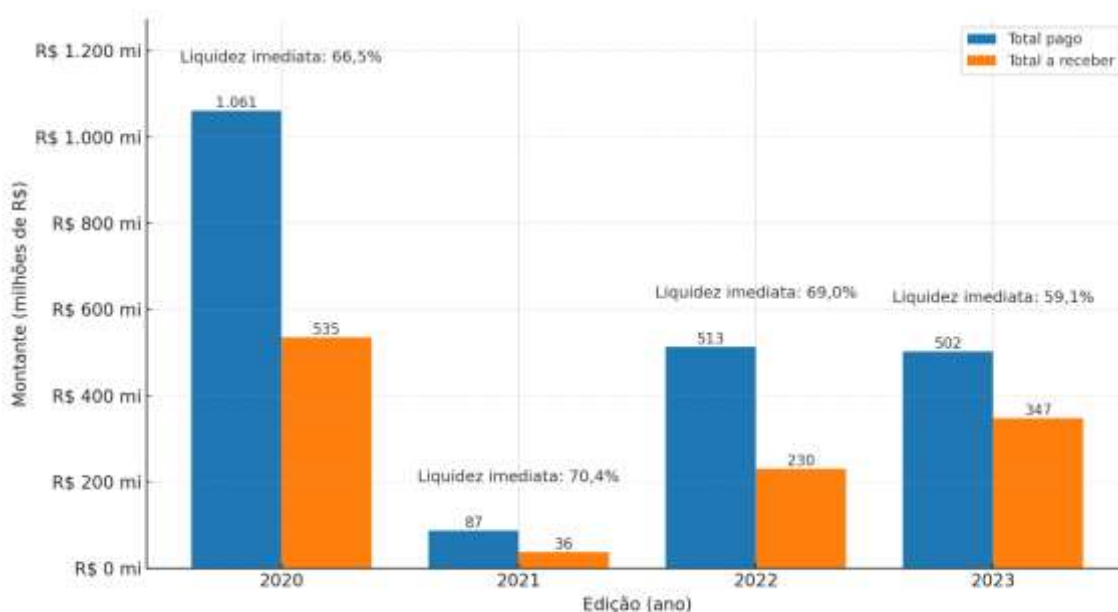
<sup>149</sup> As barras mostram o número de adesões de PJ por edição. Observa-se predominância de PJ em todas as edições, com piso em 2021 (2.514) e pico em 2023 (17.058), indicando forte recuperação do engajamento do contribuinte pessoa jurídica na última edição.

Figura 5 - Adesões por edição do Refis-DF (2020–2023): composição PF e PJ (barras empilhadas)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal Participa-DF (SEEC/DF)<sup>150</sup>.

Figura 6 - Totais pagos e a receber por edição do Refis-DF (2020–2023), com índice de liquidez imediata



Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal Participa-DF (SEEC/DF)<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> (i) As colunas empilhadas mostram o número de adesões por natureza do contribuinte (PF e PJ) em cada edição; (ii) os valores exibidos acima das pilhas correspondem ao total por edição (PF+PJ); (iii) as contagens estão em números inteiros, formatadas com separador de milhar (ponto), sem casas decimais.

<sup>151</sup> (i) Nesta planilha, os valores em 'Total pago (R\$)' e 'Total a receber (R\$)' estão em reais correntes com duas casas decimais (arredondamento padrão). (ii) Nos gráficos apresentados no trabalho, os eixos e rótulos estão em milhões de reais (R\$ mi) e foram arredondados ao inteiro mais próximo; os percentuais de 'Liquidez imediata' foram arredondados para uma casa decimal.

Apesar do recorde de adesões em 2023, o total pago no ano não supera 2022 (R\$ 502,3 mi em 2023 vs. R\$ 513,1 mi em 2022), conforme se depreende da Figura 6 [Pagos vs. a receber]. A diferença está no perfil de recebimento: o “a receber” cresce de R\$ 230,3 mi (2022) para R\$ 347,4 mi (2023), reduzindo a liquidez imediata de 69,0% para 59,1%. Em outras palavras, mais acordos foram feitos com pagamentos diferidos, não à vista.

O mecanismo por trás desse descompasso é o rebaixamento do ticket. O ticket pago por adesão cai substancialmente:

- 2020: ~R\$ 24,5 mil
- 2021: ~R\$ 9,3 mil
- 2022: ~R\$ 15,4 mil
- 2023: ~R\$ 6,3 mil

E o ticket total (pago + a receber) por adesão também diminui:

- 2022: ~R\$ 22,3 mil → 2023: ~R\$ 10,7 mil

Esse rebaixamento do ticket explica por que mais adesões em 2023 não se traduziram em mais caixa no exercício: houve capilaridade maior (mais contribuintes), porém com valores médios menores e maior parcelamento.

Em síntese, os gráficos sugerem que a edição de 2023 priorizou alcance e regularização ampla (entrada de muitos contribuintes, sobretudo PF), aceitando menor liquidez imediata e maior carteira de recebíveis. Já 2020 e, em menor medida, 2022, favoreceram realização de caixa no ano (liquidez  $\geq$  66%). O resultado de 2023 dependerá, portanto, da adimplência futura e do valor presente desses recebíveis.

O padrão de maior capilaridade com menor liquidez imediata em 2023 decorre de escolhas normativas do REFIS-DF 2023 (LC DF nº 1.025/2023): (i) descontos amplos em juros e multas e (ii) alongamento de prazos até 120 parcelas, com elegibilidade ampla para débitos tributários e não tributários<sup>152</sup>. A lei fixa o parcelamento “em até 120 parcelas do principal”<sup>153</sup> e uma escala decrescente de reduções conforme a forma e o prazo de quitação — 99% à vista; 90% (2–12); 80% (13–24); 70% (25–36); 60% (37–48); 50%

---

<sup>152</sup> DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 1.025, de 25 de outubro de 2023. Homologa o Convênio ICMS nº 116/2023 e institui o REFIS-DF 2023. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 out. 2023. Art. 4º, II.

<sup>153</sup> DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 1.025, de 25 de outubro de 2023. Homologa o Convênio ICMS nº 116/2023 e institui o REFIS-DF 2023. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 26 out. 2023. Art. 2º, caput e § 1º.

(49–60); 40% (61–120)<sup>154</sup> — o que induz adesões de menor ticket com difusão do pagamento no tempo. Além disso, a condição de entrada para quem parcela (pagamento à vista de 10% do débito incentivado<sup>155</sup>) reforça o incentivo à adesão massificada, ainda que com menor caixa imediato por contribuinte (art. 5º, I, “a” e “b”). Soma-se a isso a compensação com precatórios<sup>156</sup>, autorizada para débitos abrangidos pelo programa, com desconto somente nas hipóteses de pagamento à vista ou em até 12 parcelas, contribuindo para maior carteira de recebíveis e condicionando a realização financeira à adimplência futura (art. 8º, caput; §§ 1º, 4º, 5º, 7º e 8º). A abrangência subjetiva e material do programa, que alcança tributos como ICMS, ISS, IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD, TLP, além de débitos de natureza não tributária, completa o desenho de alcance amplo com liquidez imediata relativamente menor (art. 2º, § 3º).

Do ponto de vista de política pública, quando a prioridade é maximizar caixa no curto prazo, o desenho do programa deve reforçar pagamento à vista e elevar o ticket médio por acordo. Isso se obtém com descontos condicionados à quitação imediata (ou a prazos muito curtos), definição de entradas mínimas mais robustas, limitação de parcelamentos longos e comunicação que enfatize a vantagem econômico-financeira de pagar *agora*. Esse arranjo tende a reproduzir o padrão observado em 2020/2022, em que a arrecadação no ano foi relativamente mais alta. O trade-off é menor capilaridade: parte dos contribuintes com restrição de caixa pode não aderir.

Se, por outro lado, a meta é ampliar a base regularizada, mesmo ao custo de maior diferimento, o desenho deve privilegiar acessibilidade: parcelas mais longas e sustentáveis, entradas reduzidas e descontos que estimulem a adesão de devedores de menor capacidade de pagamento. Esse caminho, compatível com o perfil de 2023, exige uma gestão ativa do risco de inadimplência e avaliação em valor presente do estoque “a receber”, para que o ganho de capilaridade não se converta em frustração de receita. Em síntese, a escolha entre os dois modelos deve ser explícita e acompanhada de métricas compatíveis com o objetivo declarado.

## 4.2 Compensação com precatórios

---

<sup>154</sup> Id., art. 4º, III, “a”–“g”.

<sup>155</sup> Id., art. 5º, I, “b”.

<sup>156</sup> Id., art. 14.

No Brasil, precatórios são ordens de pagamento expedidas pelo Judiciário para quitar condenações judiciais definitivas impostas à Fazenda Pública<sup>157</sup>. Para a gestão e a transparência desses passivos, destacam-se dois pilares normativos: (i) a Resolução CNJ nº 303/2019<sup>158</sup>, que padroniza procedimentos (incluindo o Mapa Anual de Precatórios e a publicidade de dados), e (ii) a Emenda Constitucional nº 109/2021<sup>159</sup>, que, entre outros pontos, estendeu até 31/12/2029 o prazo para liquidação integral dos precatórios dos entes em regime especial e fixou um piso anual mínimo para os repasses.

#### 4.2.1 Perfil de liquidez por edição (2020-2023)

A Figura 7 apresenta, para cada edição do Refis-DF entre 2020 e 2023, os montantes associados ao submecanismo de compensação com precatórios, discriminados entre “Pago em espécie” (entrada de caixa no exercício) e “A compensar” (baixa do crédito sem ingresso de caixa imediato). Os valores estão expressos em milhões de reais e seguem as regras de arredondamento descritas nas notas metodológicas do trabalho.

Os resultados indicam que 2020 constitui um outlier: registram-se R\$ 362,4 mi “a compensar” e R\$ 63,8 mi pagos em espécie, o que implica participação aproximada de 85,0% e 15,0%, respectivamente, dentro do próprio canal de compensação. Em 2021, observa-se o piso da série, com R\$ 19,2 mi “a compensar” e R\$ 4,3 mi pagos ( $\approx 81,7\%$  vs.  $18,3\%$ ). Em 2022 e 2023, há reacomodação em patamar crescente. 2022: R\$ 64,5 mi “a compensar” e R\$ 7,7 mi pagos ( $\approx 89,3\%$  vs.  $10,7\%$ ); 2023: R\$ 78,1 mi “a compensar” e R\$ 11,0 mi pagos ( $\approx 87,7\%$  vs.  $12,3\%$ ).

A leitura consolidada é que, em todas as edições, predomina a solução via compensação (isto é, sem caixa imediato), com oscilações de nível entre anos. O salto de 2020 sugere uso intensivo do instrumento; 2021 retrai; e 2022–2023 sinalizam normalização com tendência de alta, porém mantendo baixa participação do “pago em espécie” no contexto desse subcanal.

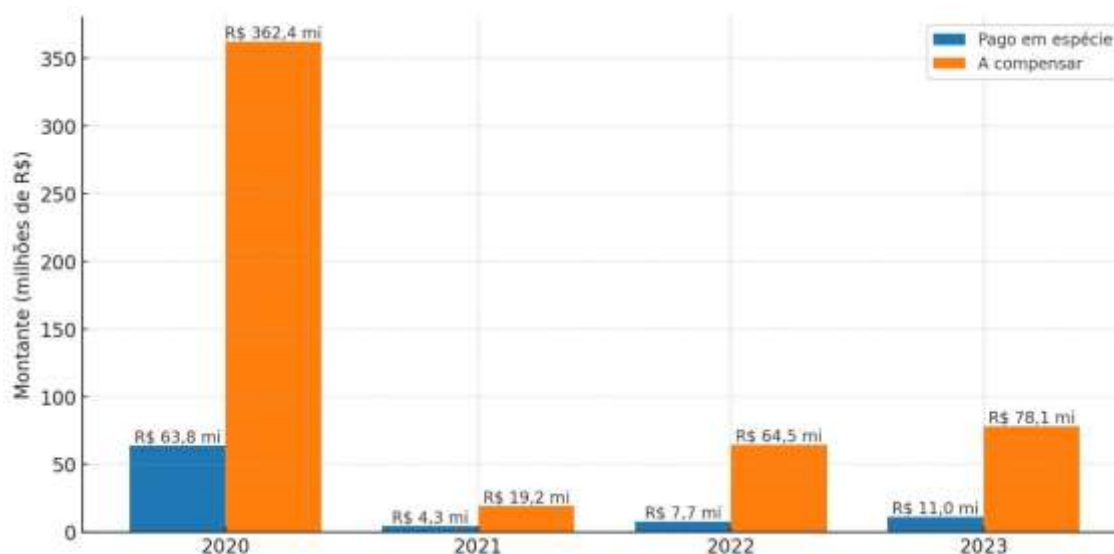
---

<sup>157</sup> BRASIL, ref. 19.

<sup>158</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 14 nov. 2025

<sup>159</sup> BRASIL, ref. 19.

Figura 7– Compensação com precatórios no Refis-DF (2020–2023): valores “Pago em espécie” e “A compensar” por edição (barras agrupadas)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal Participa-DF (SEEC/DF)<sup>160</sup>.

Do ponto de vista arrecadatório, esse comportamento eleva a regularização contábil do crédito, mas não maximiza a liquidez do exercício, uma vez que a maior parcela se materializa como baixa por compensação. A avaliação de eficiência do programa, portanto, requer articular esta evidência com os demais agregados do Refis (totais pago e a receber no ano) e com métricas de conversão/validação do “a compensar” (prazo de efetiva baixa, glosas e indeferimentos).

No mais, ao contrário do que seria intuitivo pensar, a possibilidade de compensação com precatórios não refletiu na redução expressiva do estoque de precatórios do Distrito Federal.

O Mapa Anual de Precatórios do TJDF<sup>161</sup> apresenta, por ente devedor, quatro grandezas padronizadas:

- (a) montante dos precatórios expedidos até o ano anterior ao de referência (atualizado em 31/12 do ano de referência);
- (b) montante pago no ano de referência;
- (c) saldo devedor após pagamento; e

<sup>160</sup> i) Os valores de “Pago em espécie (processo de compensação com precatórios)” e “A compensar (precatórios)” foram consolidados em reais correntes, com duas casas decimais na planilha. (ii) No gráfico, os eixos e rótulos monetários estão em milhões de reais (R\$ mi) e foram arredondados para uma casa decimal.

<sup>161</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Mapa Anual de Precatórios**. Brasília, DF: Coordenadoria de Conciliação de Precatórios - COORPRE., 2025.. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/gestao-orcamentaria/mapa-precatorios>. Acesso em: 14 nov. 2025.

(d) montante dos precatórios expedidos no ano de referência.

Essa padronização permite comparações anuais consistentes entre entes e ao longo do tempo.

Com base nos Mapas Anuais do TJDF<sup>162</sup>, a trajetória do saldo devedor no Distrito Federal, entre 2020 e 2024, mostra elevação moderada ao longo do período, após forte entrada de novos títulos em 2022:

- 2020: R\$ 3.069.280.273,01 (saldo após pagamento); *expedidos no ano*: R\$ 211.776.684,30.
- 2021: R\$ 3.168.678.871,00 (↑ 3,24% a/a); *expedidos no ano*: R\$ 710.508.856,48.
- 2022: R\$ 4.177.518.900,31 (↑ 31,84% a/a); *expedidos no ano*: R\$ 442.328.185,78.
- 2023: R\$ 4.293.425.084,53 (↑ 2,77% a/a); *expedidos no ano*: R\$ 568.898.517,19.
- 2024: R\$ 4.357.836.013,85 (↑ 1,50% a/a); *expedidos no ano*: R\$ 733.280.927,32.

Assim, observa-se que a compensação no âmbito do Refis-DF não se traduziu em redução do passivo judicial agregado: entre 2020 e 2024, o saldo pós-pagamento evoluiu de cerca de R\$ 3,07 bilhões para R\$ 4,36 bilhões, com variações anuais positivas e forte ingresso de novos títulos, em montantes anuais que superam, em muito, a escala das compensações realizadas. Do ponto de vista técnico, a percepção é de que o mecanismo da compensação no Refis-DF não configura, por si só, um instrumento eficaz de redução estrutural do passivo de precatórios do DF.

### 4.3 Efetividade e limitações na gestão da dívida ativa do Distrito Federal

Este subtópico examina o percentual de recuperação da dívida ativa ajuizada no Distrito Federal, a partir de dados contábeis produzidos pela PGDF. Para tanto, toma-se como referência o índice de recuperação divulgado nos relatórios oficiais do órgão a partir de 2023, calculado pela seguinte expressão:

$$\text{Índice de recuperação} = \frac{(\text{item 7} - \text{item 7.2})}{\text{item 8} \times 100} \quad (1)$$

<sup>162</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, ref. 163.

onde:

- Item 7 corresponde à baixa;
- Item 7.2 corresponde aos descontos legais; e
- Item 8 corresponde ao saldo final.

Aplica-se a mesma fórmula aos exercícios anteriores, de modo a permitir a construção de uma série histórica comparável entre 2019 e 2024.

Na sequência, o capítulo confronta os dados da PGDF com índices de recuperação informados pela SEEC, em que não foi utilizada a mesma metodologia de cálculo da PGDF, evidenciando discrepâncias relevantes entre as duas bases. Essa comparação serve de ponto de partida para discutir os limites de sua comparabilidade interinstitucional e a necessidade de aperfeiçoar a governança de dados que subsidia o desenho de políticas de cobrança e de transação tributária.

#### 4.3.1 Percentual de recuperação da dívida ativa ajuizada

A tabela a seguir apresenta o percentual de recuperação da dívida tributária ajuizada e da dívida não tributária ajuizada, em cada exercício, do dia 1º de janeiro ao dia 31 de janeiro, com dados fornecidos em Relatórios produzidos pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Nos relatórios a partir do ano de 2023, o índice de recuperação consta pronto ao final de cada relatório, que apresenta a fórmula (1) para o cálculo.

Utilizamos essa fórmula para se chegar ao índice de recuperação dos anos anteriores a 2023, a fim de se obter uma tabela comparativa dos índices de recuperação e obtivemos a seguinte:

*Tabela 2 - Índice de percentual de recuperação da dívida tributária e não tributária ajuizadas (2019–2024) – dados da PGDF*

	<b>ÍNDICE DE RECUPERAÇÃO (%)</b>	
<b>ANO</b>	<b>DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA AJUIZADA</b>	<b>DÍVIDA TRIBUTÁRIA AJUIZADA</b>
<b>2019</b>	0,28	0,30
<b>2020</b>	0,39	0,55

<b>2021</b>	1,14	1,03
<b>2022</b>	0,84	1,29
<b>2023</b>	1,24	0,95
<b>2024</b>	1,29	1,10

Fonte: Elaboração própria com dados da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), *Relatório contábil da dívida ativa – ajuizada* (exercícios 2019–2024), Brasília, DF<sup>163</sup>.

Assinala-se que um “baixo” índice de recuperação não significa, por si só, fracasso da cobrança. O indicador é relativo ao estoque. Assim:

1. Se o DF recupera mais em termos absolutos, mas o estoque cresce ainda mais (por novas inscrições e acréscimos), o percentual pode cair.
2. O índice exclui descontos legais (Item 7.2) para evitar superestimar a recuperação, mas variações na política de descontos ao longo do tempo podem alterar a distância entre a “baixa total” e a “baixa efetiva”, afetando a leitura anual.

Anoto ainda que, em relação aos mesmos períodos temporais, foram obtidos índices de recuperação pela SEEC, por meio do canal Participa-DF, dissonantes daqueles apresentados acima, conforme consta na tabela a seguir:

Tabela 3 - Índice de percentual de recuperação da dívida tributária e não tributária ajuizadas (2019–2024)

<b>ANO</b>	<b>ÍNDICE DE RECUPERAÇÃO (%)</b>	
	<b>DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA AJUIZADA</b>	<b>DÍVIDA TRIBUTÁRIA AJUIZADA</b>
<b>2019</b>	0,29	0,31
<b>2020</b>	2,50	3,58
<b>2021</b>	1,52	3,54
<b>2022</b>	1,30	3,61
<b>2023</b>	7,39	1,96
<b>2024</b>	1,37	1,42

Fonte: Elaboração própria com dados da SEEC-DF, fornecidos por meio do Portal Participa-DF, Brasília, DF.

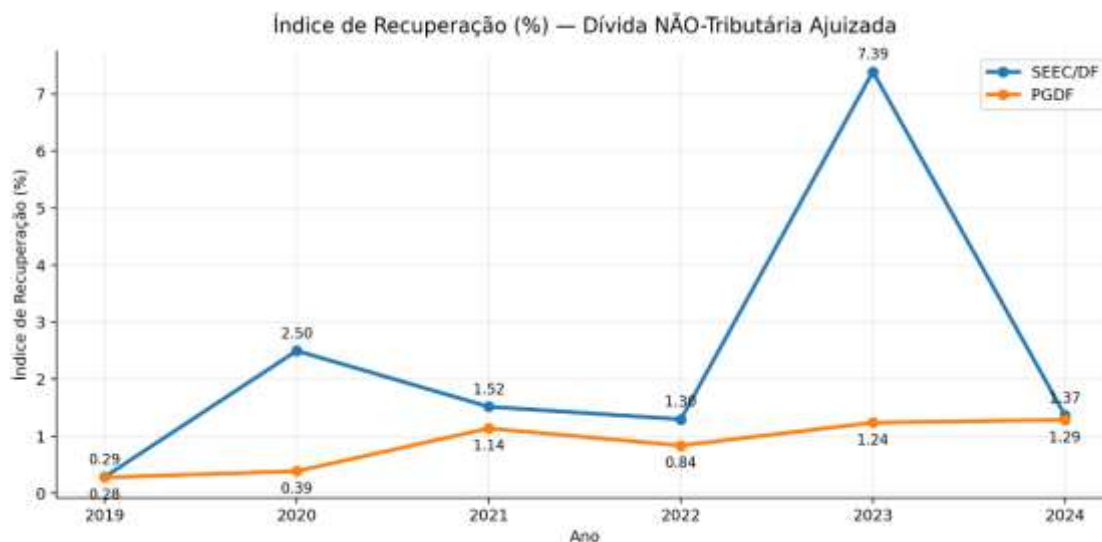
As Tabelas 2 e 3 apresentam divergências entre os números divulgados pela PGDF e pela SEEC para os mesmos exercícios. Isso reforça dois pontos centrais: (i) o indicador,

<sup>163</sup> Nota: O índice foi obtido conforme a expressão  $(\text{Item 7} - \text{Item 7.2}) \div \text{Item 8} \times 100$ , em que Item 7 = Baixa, Item 7.2 = Descontos legais e Item 8 = Saldo final. Para 2023–2024, utilizou-se o índice apresentado ao final dos relatórios; para 2019–2022, aplicou-se a mesma fórmula aos itens correspondentes.

por ser relativo ao estoque, pode oscilar independentemente do esforço absoluto de recuperação; e (ii) a comparabilidade interinstitucional ainda é frágil, possivelmente por diferenças de escopo temporal (mês versus ano cheio), metodologia de cálculo, tratamento de descontos legais e composição do denominador. A própria PGDF, a partir de 2023, publica o índice já calculado com a fórmula (1) acima, o que é um avanço de padronização e transparência que deve ser preservado e explicitado nos metadados de cada divulgação.

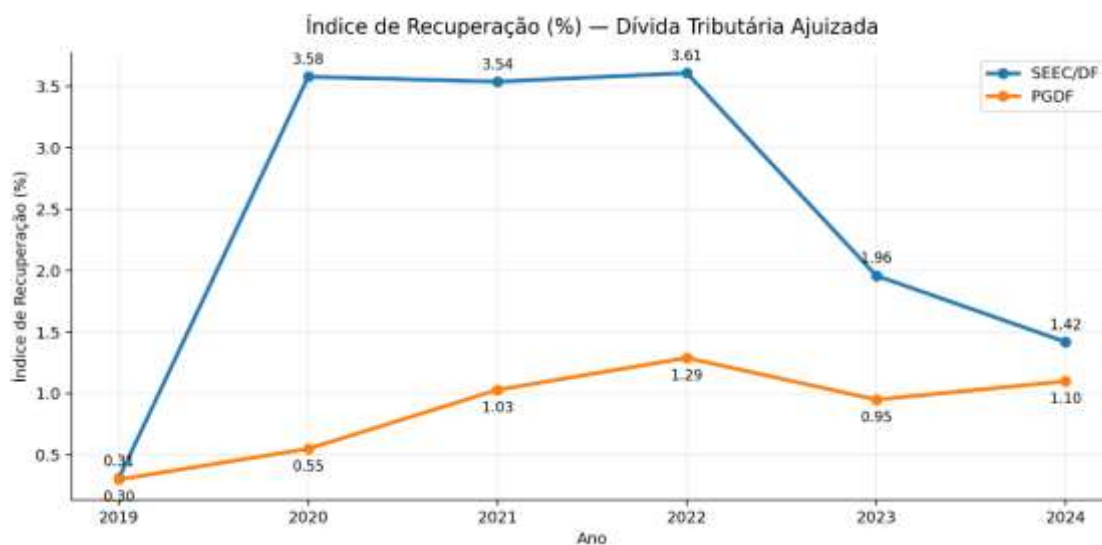
As Figuras 8 e 9 representam graficamente os dados das Tabelas 2 e 3, discriminando, respectivamente, os índices para a dívida não tributária e tributária, e destacando as diferenças entre os indicadores calculados pela PGDF e pela SEEC.

Figura 8 - Índice de recuperação da dívida ativa não tributária ajuizada: comparação entre PGDF e SEEC (2019–2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PGDF (Relatórios Contábeis da Dívida Ativa – Ajuizada) e da SEEC (Participa-DF).

Figura 9 - Índice de recuperação da dívida ativa tributária ajuizada: comparação entre PGDF e SEEC (2019–2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PGDF (Relatórios Contábeis da Dívida Ativa – Ajuizada) e da SEEC (Participa-DF).

Como se depreende das Tabelas 2 e 3 e das Figuras 8 e 9, há dissonâncias relevantes entre os índices divulgados por PGDF e SEEC para os mesmos exercícios e categorias de créditos. A conclusão prática é que, além de publicar o índice, é recomendável sistematizar os dados que o alimentam (baixas por canal, descontos legais, saldo e suas variações) e documentar a metodologia (definições, recortes temporais, fontes e versões) de forma uniforme entre PGDF e SEEC. Essa sistematização favorece que os administradores públicos consigam diagnosticar causas de variação do índice e comparar séries com segurança.

Com esse objetivo, o próximo tópico apresenta uma Agenda de Dados: um roteiro propositivo de campos mínimos a coletar e mecanismos de governança que podem vir a auxiliar no aprimoramento dos relatórios.

#### 4.3.2.1 Motivação

Os Relatórios contábeis atualmente disponibilizados pela PGDF/SEEC trazem o essencial para apurar o índice de recuperação — calculado como  $(\text{Item 7} - \text{Item 7.2}) \div \text{Item 8} \times 100$  — e a decomposição das baixas (pagamentos, depósitos judiciais, quitação via precatórios, parcelas pagas), dos descontos legais e do saldo final por exercício. Esses campos (itens 7, 7.2 e 8) já permitem análise macro de recuperabilidade, mas carecem de granularidade para orientar, de forma fina, quem priorizar, que oferta propor (desconto, prazo, garantias) e como calibrar cláusulas e procedimentos nas portarias.

#### 4.3.2.2 Objetivo da agenda

Construir um painel mínimo de dados que permita: (i) segmentar a carteira por risco/retorno; (ii) precificar descontos e prazos segundo capacidade de pagamento e garantias; (iii) encurtar o tempo até caixa por meio de trilhas processuais mais eficientes; e (iv) revisar periodicamente as portarias com base em indicadores de resultado.

#### 4.3.2.3 Escopo mínimo de coleta

##### (A) Crédito – nível de CDA/inscrição

- Identificadores: nº CDA/inscrição, espécie/natureza do crédito.
- Composição do valor (campos separados): principal; multa; juros; encargos.
- Idade da dívida (data da constituição/inscrição; faixas 0–1, 1–3, 3–5, >5 anos).
- Fase e eventos processuais: administrativa/judicial; grau; penhora/bloqueio/protesto; incidentes relevantes.
- Garantias: tipo (real, fidejussória, seguro garantia), valor de avaliação, cobertura (garantia ÷ valor devido).
- Depósitos judiciais/precatórios: valor depositado; data; tempo médio de conversão; valor passível de compensação via precatório.
- Risco de prescrição: meses até prescrição; marcos interruptivos pendentes.

##### (B) Devedor – perfil e capacidade de pagamento

- Porte (MEI/Simples/outros); CNAE/ramo; localização.
- Faixa de faturamento estimada (quando disponível); histórico de adimplência fiscal.
- Situação cadastral (ativa/inativa/baixa); eventos (RJ/falência/encerramento).
- Exposição total no DF (tributária e não tributária), agregando inscrições vinculadas.

##### (C) Jornada de cobrança/transação

- Propostas: data de emissão; canal (à vista/parcelado/depósito/precatório/compensação); condições (desconto em multa/juros; carência; nº de parcelas; entrada; garantias).
- Desfecho: aceita/recusada/sem resposta; tempo até acordo; tempo até caixa; motivo da recusa (quando houver).
- Execução: pagamentos realizados; inadimplência em 30/60/90/180/360 dias; conversão/levantamento de depósitos; compensações efetivadas.

#### 4.3.2.4 Métricas complementares de desempenho para gestão

Além do índice de recuperação oficial (IR), propõe-se um conjunto de métricas para guiar metas e revisões normativas:

1. Tempo até acordo (mediana) e tempo até caixa (mediana).
2. Taxa de conversão = acordos firmados ÷ propostas elegíveis; taxa de desistência; motivos de recusa.
3. Adimplência pós-acordo em 90/180/360 dias; taxa de liquidação integral.
4. Mapa de prescrição: valor a  $\leq$  12 meses da prescrição ÷ estoque total.

#### 4.4 A judicialização da dívida ativa como fenômeno estrutural no Brasil

A elevada judicialização dos créditos inscritos em dívida ativa no Distrito Federal não constitui uma anomalia local, mas sim um reflexo de um padrão estrutural no âmbito nacional. Segundo o relatório *Justiça em Números 2024*<sup>164</sup>, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, as execuções fiscais correspondem ao maior acervo processual do Poder Judiciário brasileiro, representando, em 2023, 38% de todos os processos de conhecimento pendentes na Justiça Estadual, com um total de 24,9 milhões de processos em tramitação.

---

<sup>164</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

Essas execuções fiscais também apresentaram o menor índice de baixas no período, com uma taxa de congestionamento de 87% em 2023. O tempo médio de tramitação das execuções fiscais baixadas foi de 7 anos e 9 meses, o triplo do tempo médio global dos processos baixados no mesmo período. Isso significa que, a cada 100 processos em tramitação, apenas 13 foram efetivamente resolvidos, refletindo um sistema que acumula demandas sem dar respostas proporcionais à sua entrada. Tal realidade reforça os desafios de efetividade e sustentabilidade da cobrança judicial, indicando a urgência de instrumentos mais eficazes e menos onerosos para o Estado.

Foi diante desse contexto que, no julgamento realizado em 19 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, firmou a tese de repercussão geral no âmbito do Tema 1.184 (RE 1.355.208/SC)<sup>165</sup>, a qual reconheceu a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor com fundamento na ausência de interesse de agir, tendo como base os princípios constitucionais da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput) e da razoabilidade na atuação estatal. Segundo a redação fixada pelo STF:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências:
  - a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e
  - b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis<sup>166</sup>.

Trata-se, portanto, de uma dupla exigência objetiva. O item “a” requer que o ente público demonstre ter tentado resolver o débito pela via administrativa antes de recorrer ao Judiciário. Isso pode se dar, por exemplo, por meio de notificações, propostas de parcelamento ou adesão a programas de transação tributária. O item “b”, por sua vez, exige o protesto prévio da Certidão de Dívida Ativa, exceto nos casos em que o protesto seja ineficiente ou inadequado, o que deverá ser expressamente demonstrado.

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (Tema 1184)**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 17 jul. 2025.

<sup>166</sup> BRASIL, ref. 167, (n. p.).

Essas exigências visam garantir que a execução judicial seja medida de última instância, após frustradas as tentativas extrajudiciais. O Supremo condicionou o interesse processual da Fazenda à demonstração de que não existem meios administrativos eficazes de cobrança, em consonância com o princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput).

Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra *Direito Administrativo Brasileiro* enfatiza que a eficiência é

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros<sup>167</sup>.

Com fundamento nessa tese, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº 547/2024, regulamentando sua aplicação. O artigo 1º da resolução reproduz o núcleo normativo da tese vinculante e estabelece parâmetros objetivos para sua incidência, dentre eles o valor mínimo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) como requisito para prosseguimento da ação de execução fiscal:

Art. 1º. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis<sup>168</sup>.

Importante destacar que esse parâmetro objetivo de R\$ 10.000,00 não foi fixado pelo STF, mas sim pela Resolução do CNJ<sup>169</sup>, com fundamento em levantamento estatístico do próprio Conselho, conforme consta em seus considerandos “Segundo

---

<sup>167</sup> MEIRELLES, ref. 16, p. 102.

<sup>168</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. *Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça*, Brasília, DF, n. 30, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 4 dez. 2025.

<sup>169</sup> *ibid.*

levantamento do CNJ também citado no julgamento, estima-se que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>170</sup>.

A resolução também prevê a possibilidade de suspensão da execução para cumprimento das exigências fixadas, desde que o juízo seja comunicado formalmente do prazo necessário para tanto.

Com isso, consolidam-se os elementos formais e materiais para a extinção de execuções fiscais de pequeno valor: ausência de interesse de agir, tentativa prévia de solução administrativa, protesto do título e possibilidade de suspensão do processo. A aferição da ausência de interesse processual é orientada pelo binômio custo-benefício da demanda judicial, tendo como referência objetiva o valor de R\$ 10.000,00, utilizado pelo CNJ com base em estudos próprios de economicidade processual.

Nesse quadro, o recorte das dívidas de pequeno valor é decisivo. Levantamento estatístico realizado pelo CNJ, no âmbito das notas técnicas que subsidiaram a Resolução CNJ nº 547/2024, estimou que 52,3% das execuções fiscais em tramitação no país possuem valor de ajuizamento inferior a R\$ 10.000,00, ao passo que o custo mínimo de uma execução fiscal gira em torno de R\$ 9.277,00.<sup>171</sup> Em outras palavras, mais da metade das ações executivas custam, em média, valor equivalente ou superior ao benefício econômico potencial da cobrança, o que reforça a necessidade de mecanismos alternativos e mais eficientes de recuperação de créditos de baixa monta.

No caso específico do Distrito Federal, dados oficiais da PGDF demonstram a dimensão local desse fenômeno. O *Relatório de Gestão 2023* registra que, ao final daquele ano, tramitavam no TJDFT aproximadamente 236 mil processos de execução fiscal, equivalentes a R\$ 37 bilhões de dívida ativa, distribuídos entre as duas Varas de Execução Fiscal (VEF) do DF.<sup>172</sup> Desse estoque, R\$ 27,6 bilhões em ICMS exclusivo concentram-se em 21.629 processos na 2ª VEF, enquanto as demais receitas (IPTU/TLP, IPVA, ISS e outros tributos) somam cerca de R\$ 9,8 bilhões em 214.962 processos na 1ª VEF<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> BRASIL, ref. 170, p. 3

<sup>171</sup> *ibid.*

<sup>172</sup> DISTRITO FEDERAL. **Relatório de gestão**: Procuradoria-Geral do Distrito Federal 2023. Brasília, DF: Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 2024. Disponível em:

<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/documents/25750410/26078887/Relatorio-de-Gestao-2023-16-07.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

<sup>173</sup> *ibid.*

A situação dos créditos de pequeno valor dentro desse universo foi explicitamente evidenciada em 2024, por ocasião da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 103/2024<sup>174</sup>, celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Em notícia institucional, o TJDFT informou que a 1ª Vara de Execução Fiscal do DF possuía 87.010 processos e a 2ª Vara 1.402 processos aptos à extinção nos termos da Resolução CNJ nº 547/2024, totalizando 88.412 execuções fiscais passíveis de baixa por baixo valor e inefetividade.<sup>175</sup> Esses números revelam, de forma concreta, o peso dos créditos de pequena monta no acervo judicial distrital.

Esse movimento é precedido por iniciativas anteriores. Já em 2018, a Vara de Execução Fiscal do DF noticiou a baixa de 35.716 processos de execução fiscal em razão de pedido de desistência formulado pela PGDF, com fundamento no Decreto nº 38.650/2017, que regulamentou a racionalização do ajuizamento de execuções fiscais no âmbito distrital. O decreto dispensa o ajuizamento de execuções para créditos inscritos em dívida ativa inferiores a R\$ 15.000,00, no caso de ICMS, e a R\$ 5.000,00, para créditos de outras origens, e autoriza a desistência das execuções já propostas abaixo desses patamares.<sup>176</sup> Assim, o DF já havia reconhecido, normativamente, a necessidade de tratar de forma diferenciada os créditos de pequeno valor, inclusive com medidas de desjudicialização.

No contexto do Distrito Federal, a conjugação de: (i) um acervo de aproximadamente 236 mil execuções fiscais em curso, equivalentes a R\$ 37 bilhões;<sup>177</sup> (ii) um subconjunto de 88.412 processos identificados como aptos à extinção por baixo valor e inefetividade, nos termos da Resolução CNJ nº 547/2024;<sup>178</sup> e

---

<sup>174</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo de Execução nº 1**. Brasília, DF, 11 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/imagens-e-arquivos-2024/protocolo-termo-de-cooperacao.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

<sup>175</sup> ACS. TJDFT firma acordo para acelerar execuções fiscais no Distrito Federal. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT**, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/junho/tjdft-firma-acordo-para-acelerar-execucoes-fiscais-no-distrito-federal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

<sup>176</sup> DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.650, de 27 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 46, n. 227, p. 2, 28 nov. 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efda798f49934e6baf3076a4af39d353/Decreto\\_38650\\_27\\_11\\_2017.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efda798f49934e6baf3076a4af39d353/Decreto_38650_27_11_2017.html). Acesso em: 25 nov. 2025.

<sup>177</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 174.

<sup>178</sup> ACS, ref. 177.

(iii) um histórico de desjudicialização de execuções inferiores a R\$ 15.000,00 (ICMS) e R\$ 5.000,00 (demais créditos), com base no Decreto nº 38.650/2017<sup>179</sup> -<sup>180</sup>, permite concluir que o segmento dos créditos de pequeno valor possui relevância numérica significativa e custo unitário de cobrança desproporcional ao potencial de recuperação.

A partir dessa constatação, a transação tributária distrital surge como instrumento privilegiado para o tratamento desses créditos, tanto no plano preventivo (evitando o ajuizamento de novas execuções de pequeno valor quando houver alternativas negociais viáveis) quanto no plano corretivo (reorientando execuções já propostas para a via consensual ou extinguindo-as quando ausente interesse de agir, nos termos do Tema 1.184 e da Resolução CNJ nº 547/2024).

Assim, os dados nacionais e distritais demonstram que a judicialização massiva da dívida ativa, inclusive no que se refere às dívidas de pequeno valor, não é apenas problema de sobrecarga do Judiciário, mas um ponto de inflexão para o desenho do arcabouço de transação tributária no Distrito Federal. O fenômeno estrutural da judicialização, quando lido à luz do Tema 1.184, da Resolução CNJ nº 547/2024 e da experiência do DF (Decreto nº 38.650/2017 e Acordo de Cooperação Técnica nº 103/2024), fornece base empírica e jurídica robusta para consolidar a consensualidade fiscal como caminho preferencial no tratamento dos créditos de pequeno valor, reservando a execução judicial para hipóteses em que o binômio custo-benefício efetivamente a justifique.

---

<sup>179</sup> *ibid.*

<sup>180</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 178.

## **5 EXPERIÊNCIAS COMPARADAS: TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM OUTROS ENTES FEDERATIVOS**

Para uma análise mais aprofundada da Lei distrital nº 7.684/2025, é interessante situá-la no contexto das experiências de transação tributária em outros entes federativos. Busca-se verificar em que medida o modelo distrital dialoga com as outras práticas normativas já consolidadas, em que pontos se afasta delas e onde há espaço de aprimoramento.

Assim, foram selecionados três diplomas de referência para comparação com a Lei distrital nº 7.684/2025. Em primeiro lugar, a Lei federal nº 13.988/2020 é tomada como parâmetro básico, por constituir uma das primeiras experiências brasileiras de implementação da transação tributária e por servir de modelo para diversos entes subnacionais. Em segundo lugar, incorpora-se à análise a Lei paulista nº 17.843/2023, na medida em que o Distrito Federal acumula competências típicas de Estado e de Município e, portanto, precisa ser examinado também à luz de um modelo estadual. A escolha de São Paulo (SP) se justifica pelo porte econômico e pela relevância de seu contencioso tributário. Por fim, inclui-se a disciplina municipal da transação no Município do Rio de Janeiro (Lei nº 5.966/2015, com redação da Lei nº 7.000/2021), justamente porque a natureza híbrida das competências do DF recomenda o confronto com um regime municipal e porque a experiência carioca apresenta particularidades relevantes, como a intensidade de descontos em acréscimos e arranjo colegiado de governança.

### **5.1 Comparação entre a Lei Distrital e a Lei Federal**

A Lei distrital nº 7.684/2025 disciplina a transação resolutive de litígios no âmbito do Distrito Federal, ao passo que a Lei federal nº 13.988/2020 estrutura o modelo federal de autocomposição tributária, voltado à União, suas autarquias e fundações<sup>181 182</sup>. Neste subtópico, comparam-se tecnicamente esses dois diplomas, destacando convergências estruturais e diferenças de redação e de desenho institucional, com apoio em doutrina e documentos técnicos recentes.

#### **5.1.1 Convergências estruturais**

---

<sup>181</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>182</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

Ambos os diplomas partem de premissas normativas comuns. Em primeiro lugar, a transação é concebida como transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. A Lei 13.988/2020 afirma expressamente essa finalidade logo em seu art. 1º<sup>183</sup>, ao tratar de créditos da União, autarquias e fundações federais, ao passo que a Lei distrital nº 7.684/2025 reproduz a mesma fórmula para o Distrito Federal, suas autarquias, fundações públicas e “outros entes distritais<sup>184</sup>”.

Em segundo lugar, ambas reafirmam a discricionariedade administrativa: a transação não é direito subjetivo do contribuinte/devedor, mas resultado de juízo de conveniência e oportunidade do ente federado. O art. 1º, § 1º, da Lei 13.988/2020 prevê que a União poderá celebrar transação “sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público<sup>185</sup>”, enquanto a Lei distrital, em seu art. 1º, § 7º, afasta igualmente qualquer pretensão de direito subjetivo à transação, condicionando o deferimento à regulamentação específica e ao juízo conjunto da PGDF e da SEEC<sup>186</sup>.

Há, ainda, nítida convergência quanto aos princípios expressamente arrolados. Ambos os textos mencionam isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração do processo, eficiência e publicidade. A Lei distrital acrescenta, como nota distintiva, a “cooperação tributária” (art. 1º, § 1º), aproximando a transação de uma lógica de compliance cooperativo, em linha com a doutrina que vê no instituto um mecanismo de gestão consensual do risco fiscal e não mera política de parcelamentos sucessivos<sup>187</sup>.

No plano dogmático, a disciplina das obrigações do devedor e das condições de elegibilidade é praticamente idêntica. O art. 3º<sup>188</sup> de ambos os diplomas exige, como condição mínima, que o devedor: (a) não utilize a transação de forma abusiva, para falsear a livre concorrência; (b) não oculte bens por meio de interpostas pessoas; (c) não onere ou aliena bens sem prévia ciência da Fazenda; (d) desista de impugnações e recursos administrativos; e (e) renuncie a alegações de direito em ações judiciais, promovendo a

---

<sup>183</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>184</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>185</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>186</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>187</sup> SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios. **Revista da PGFN**, ano 11, n. 1, 2021.

<sup>188</sup> BRASIL, ref. 1.

extinção com resolução de mérito<sup>189</sup>. A Lei Distrital<sup>190</sup> acrescenta a condição do devedor peticionar nos processos judiciais para noticiar a celebração do ajuste<sup>191</sup>. Ambos estabelecem que a transação deferida implica confissão irrevogável e irretroatável do crédito<sup>192</sup>, com extinção apenas após o integral cumprimento das condições pactuadas, em consonância com o art. 171 do CTN<sup>193</sup>.

Ainda há convergência importante quanto aos benefícios econômicos de redução máxima do crédito: a Lei 13.988/2020, na redação atual do art. 11, §§ 2º e 3º<sup>194</sup>, e a Lei distrital, em seu art. 10, §§ 3º e 4º<sup>195</sup>, limitam a redução global a 65% do valor do crédito, admitindo, para pessoas naturais, microempresas e empresas de pequeno porte, redução de até 70%.

A operacionalização do instituto foi confiada principalmente à PGFN, por meio de atos infralegais como a Portaria PGFN nº 9.917/2020 e atos posteriores, que detalham critérios de classificação de créditos, segmentação de devedores e governança dos editais. Já a Lei distrital nº 7.684/2025 desenha um modelo de cogestão entre a Procuradoria-Geral do Distrito Federal e a Secretaria de Estado da Economia. O art. 1º, § 2º, atribui a essas duas instituições, em conjunto, o juízo de conveniência e oportunidade nas transações por adesão ou propostas individuais que envolvam créditos tributários não judicializados, reservando à PGDF atuação exclusiva nas hipóteses restantes.

### 5.1.2 Conceito de “modalidades”

Do ponto de vista semântico, há diferença no uso do termo “modalidades de transação”. A Lei 13.988/2020 emprega “modalidades” para identificar também, no art. 2º, os diferentes contextos de litígio em que a transação pode ocorrer (cobrança da dívida ativa, contencioso judicial/administrativo, contencioso de pequeno valor).<sup>3</sup>

A Lei distrital, ao contrário, reserva o art. 2º para distinguir apenas a forma procedimental (“por adesão” e “por proposta individual ou conjunta”), deixando a segmentação por natureza do litígio e por valor para capítulos posteriores (Capítulos II, III e IV).<sup>3</sup>

---

<sup>189</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>190</sup> *ibid.*

<sup>191</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>192</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>193</sup> BRASIL, ref. 18.

<sup>194</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>195</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

Tecnicamente, o DF separa o plano procedimental (como se propõe a transação) do plano material (que créditos podem ser transacionados e em que condições), enquanto a lei federal funde ambas as dimensões na definição de “modalidades”. A escolha distrital pode facilitar, do ponto de vista legislativo, futuras expansões de hipóteses materiais de transação, sem alterar o conceito formal das modalidades já positivadas.

### 5.1.3 Concessões admitidas e uso de créditos compensáveis

Na parte relativa à cobrança da dívida ativa, há convergência parcial e diferenças relevantes. Ambos os diplomas:

- permitem descontos em multas, juros e encargos para créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação;
- autorizam prazos especiais de pagamento, incluindo diferimento, parcelamento e moratória;
- admitem gestão ativa de garantias (oferecimento, substituição, alienação).

A Lei 13.988/2020, contudo, introduz duas ferramentas típicas do contexto federal, ausentes na lei distrital:

- o uso de créditos de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL, na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, para amortizar até 70% do saldo remanescente após os descontos (art. 11, IV e §§ 1º-A e 4º);
- o uso sistemático de precatórios federais para amortização da dívida principal, multa e juros (art. 11, V).

A Lei distrital nº 7.684/2025, por sua vez, adaptou o mecanismo ao contexto do DF: o art. 10, V e VI, autoriza a utilização de créditos acumulados ou de ressarcimento de ICMS e de precatórios devidos pelo DF para compensação da dívida, limitando essa compensação a 75% do valor do débito em caso de ICMS, e condicionando o uso de precatórios a regras específicas quanto a repasses de outras entidades<sup>196</sup>. Do ponto de vista da técnica legislativa, há clara transposição da lógica federal para o plano local, com substituição de instrumentos tipicamente federais (prejuízo fiscal de IRPJ/CSLL) por

---

<sup>196</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

instrumentos compatíveis com a competência tributária do DF (ICMS e precatórios distritais).

Outro ponto de divergência é que o art. 11, § 2º, da Lei 13.988/2020 veda, de forma geral, a redução do valor principal dos créditos, restringindo os descontos a multas, juros e encargos legais, ao passo que a Lei distrital admite, no art. 10, II, descontos no próprio principal de créditos não tributários, desde que classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação<sup>197</sup>. A opção distrital reforça a percepção, presente na doutrina<sup>198</sup>, de que créditos não tributários gozam de margem de disponibilidade mais ampla, desde que devidamente justificada à luz da eficiência e da economicidade na cobrança<sup>199</sup>.

#### 5.1.4 Tratamento do devedor contumaz e critérios de seleção

Ambas as leis mencionam o devedor contumaz como categoria a ser tratada com maior rigor. A Lei 13.988/2020, no art. 5º, III, veda a transação que envolva devedor contumaz, remetendo a definição a lei específica<sup>200</sup>. A Lei distrital é mais detalhada: o art. 3º, §§ 4º e 5º, autoriza o regulamento a afastar o devedor contumaz dos benefícios, condicionando eventual transação à cessação das práticas que ensejaram a sua classificação, e o art. 7º, III, proíbe, em regra, a concessão de descontos em multas e juros a esse devedor quando se tratar do ICMS, com exceção para empresas em recuperação, liquidação ou falência<sup>201</sup>.

Do ponto de vista prático, essa assimetria revela maior densidade normativa no plano distrital quanto ao tratamento do devedor reiteradamente inadimplente, aspecto que dialoga com críticas doutrinárias ao risco de a transação premiar justamente quem mais litiga ou posterga o cumprimento das obrigações, considerando que, no âmbito federal, “[c]omo ainda não foi editada a lei que defina o devedor contumaz, essa proibição não tem eficácia e seu alcance ainda há de ser definido<sup>202</sup>”.

#### 5.1.5 Transparência, bases de dados e governança da cobrança

---

<sup>197</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>198</sup> SOUZA, ref. 189.

<sup>199</sup> ALBUQUERQUE JÚNIOR, ref. 82.

<sup>200</sup> BRASIL, ref. 1.

<sup>201</sup> BRASIL, ref. 3.

<sup>202</sup> ALVES, Vitor Augusto Velloso Rangel. **Transação tributária federal à luz da igualdade**: análise do modelo inaugurado pela Lei nº 13.988/2020. 2022. 368 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1843/46726>. Acesso em: 5 dez. 2025.

Ambos os diplomas reforçam a transparência como princípio e exigem a disponibilização, em meio eletrônico, dos termos de transação celebrados. A literatura especializada tem destacado esse ponto como condição para que a transação se converta em verdadeira política de Estado, sujeita a controle social e institucional, e não apenas em programa episódico de parcelamento. Com efeito, Souza registra que “busca-se distinguir a transação de outros institutos [...] e os programas de parcelamentos extraordinários<sup>203</sup>”, enfatizando a diferença entre o novo regime de autocomposição e os sucessivos REFIS.

Avelino e Peixoto concluem que “a transação tributária promove uma gestão dialógica da coisa pública, fomenta a aproximação entre o poder público e os contribuintes<sup>204</sup>”, reforçando seu caráter estrutural de política pública. No mesmo sentido, Albuquerque Júnior identifica a transação tributária como “modelo eficiente e promissor para o saneamento dialógico do crédito público”<sup>205</sup>, enfatizando o conceito de *diálogo* na lógica no pagamento dos créditos tributários. Por fim, estudo coordenado pela FGV Justiça assinala que “a divulgação pública de dados detalhados sobre todos os beneficiários de parcelamentos especiais é fundamental para aumentar a responsabilização e o controle<sup>206</sup>”.

A Lei distrital, todavia, avança um passo adicional ao prever, no art. 27, a manutenção, pela Secretaria de Economia, de banco de dados eletrônico com informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais, capaz de estimar a capacidade de pagamento dos devedores inscritos, explicitando a utilização de ferramentas analíticas para avaliação de recuperabilidade<sup>207</sup>. No plano federal, esse desenho está presente sobretudo em atos infralegais e na prática institucional da PGFN, e não diretamente na letra da Lei 13.988/2020. Como sintetiza Albuquerque Júnior, a transação tributária, embora prevista no CTN e na Lei nº 13.988/2020, “foi regulamentada na Lei do Contribuinte Legal (nº 13.988/2020), com aplicação possibilitada pela Portaria PGFN nº 9.917/2020, e, atualmente, disciplinada na Portaria PGFN nº 6.757/2022<sup>208</sup>”; e o próprio art. 1º da

---

<sup>203</sup> SOUZA, ref. 189, p. 109-136.

<sup>204</sup> AVELINO; PEIXOTO, ref. 12, p. 61-82.

<sup>205</sup> FÉRRER DE ALBUQUERQUE JÚNIOR, Vicente. A cobrança da dívida ativa da União na era autocomposição: o instrumento da transação tributária. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 152, p. 170-190, jul./dez. 2023.

<sup>206</sup> SALOMÃO, Luis Felipe et al. *Transação e outros métodos consensuais de solução de conflitos tributários*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV Justiça), 2025.

<sup>207</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>208</sup> ALBUQUERQUE JÚNIOR, ref. 82, p. 183.

Portaria PGFN nº 9.917/2020 explicita que “esta Portaria disciplina os procedimentos, os requisitos e as condições necessárias à realização da transação na cobrança da dívida ativa da União<sup>209</sup>”, o que evidencia que a arquitetura concreta do instituto se encontra primordialmente na regulamentação infralegal da PGFN, e não no texto legal abstrato.

#### 5.1.6 Síntese conclusiva

A comparação evidencia que a Lei distrital nº 7.684/2025 segue de perto a matriz da Lei federal nº 13.988/2020, reproduzindo seus princípios, sua lógica de segmentação (dívida ativa, contencioso de relevante controvérsia, créditos de pequeno valor) e seus limites quantitativos centrais (tetos de desconto e prazos máximos). Ao mesmo tempo, o legislador do Distrito Federal:

- ajusta o arranjo institucional, repartindo competências entre PGDF e Secretaria de Economia;
- adapta os instrumentos econômicos aos tributos e créditos típicos do DF (ICMS e precatórios distritais);
- densifica o tratamento do devedor contumaz e da classificação de créditos por recuperabilidade;
- positivando, em nível legal, mecanismos de governança de dados e gestão de risco que, no plano federal, permanecem em grande parte regulamentares.

## 5.2 Comparação da Lei Distrital com a Lei do Estado de São Paulo

A Lei Distrital foi promulgada no dia 5 de junho de 2025, enquanto a Lei Estadual foi promulgada no dia 7 de novembro de 2023, o que significa um interregno temporal de quase dois anos entre elas. Nesse subtópico, analisar-se-á se há diferença substancial entre as leis, considerando os contextos distintos dos entes federados e a diferença do momento em que foram promulgadas.

### 5.2.1 Âmbito de aplicação e hipóteses de transação

---

<sup>209</sup> BRASIL. ref. 62, (n. p.).

De início, observa-se que ambas as leis autorizam a transação de créditos públicos, tributários ou não tributários, inscritos em dívida ativa, incluindo os débitos das autarquias e fundações do respectivo ente federativo<sup>210 211</sup>. A legislação paulista, no entanto, traz restrições específicas que não se replicam expressamente na lei distrital. A Lei 17.843/2023 veda a transação de débitos do ICMS apurados no regime do Simples Nacional, salvo autorização legal ou do Comitê Gestor do Simples<sup>212</sup>. Já a Lei 7.684/2025 (DF) não contém dispositivo equivalente, permitindo em tese a transação de créditos tributários devidos por optantes do Simples, embora deva prevalecer a legislação federal que condiciona benefícios a esses contribuintes à autorização legal<sup>213</sup>.

Outra diferença está na abrangência de créditos não tributários: ambas as leis incluem esses débitos no escopo da transação, mas apenas a lei distrital autoriza expressamente a concessão de descontos sobre o valor principal no caso de créditos não tributários classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação<sup>214</sup>. A lei paulista, ao contrário, proíbe genericamente a redução do montante principal de qualquer crédito transacionado, tributário ou não, sem prever exceção para os não tributários<sup>215</sup>. Assim, no Distrito Federal é possível haver perdão parcial do principal de multas administrativas ou outros créditos não tributários, enquanto em São Paulo a preservação do valor principal é mandatória mesmo nesses casos.

### 5.2.2 Modalidades de transação e procedimentos

---

<sup>210</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>211</sup> SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção 1, São Paulo, p. 81, 9 nov. 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html#:~:text=Artigo%201%C2%B0%20,tribut%C3%A1ria%2C%20inscritos%20em%20d%C3%ADvida%20ativa>. Acesso em: 30 nov. 2025

<sup>212</sup> SÃO PAULO, ref. 1.

<sup>213</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 240, p.1, 15 dez. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 30 nov. 2025.

<sup>214</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>215</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

As duas normas estabelecem modalidades similares de transação. Ambas preveem a transação por adesão, em que o devedor adere a termos fixados em edital público, e a transação por proposta individual (ou conjunta), que pode ser iniciada pelo devedor ou pelo Fisco em casos específicos<sup>216 217</sup>. Em ambas, existem modalidades especiais de adesão voltadas a contenciosos diferenciados: (a) transação por adesão em contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, aplicável a litígios tributários fundados em teses jurídicas de interesse geral<sup>218</sup>; e (b) transação por adesão em contencioso de pequeno valor, direcionada a débitos de valor reduzido que não justificariam a continuidade da cobrança judicial<sup>219</sup>. Além dessas, a legislação de São Paulo inovou ao criar uma modalidade excepcional de transação por adesão referente exclusivamente aos acréscimos moratórios do ICMS discutidos em juízo devido a controvérsias sobre taxas de juros (decorrentes das Leis estaduais 13.918/2009 e 16.497/2017)<sup>220</sup>. A lei do Distrito Federal não possui correspondência a essa última modalidade, por se tratar de situação peculiar ao Estado de São Paulo.

### 5.2.3 Autoridade competente e regulamentação

Há diferença na designação das autoridades responsáveis pela celebração e condução das transações. No Distrito Federal, a lei determina que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal atuará em conjunto com a Secretaria de Estado de Economia do DF nos casos de transação por adesão ou proposta individual envolvendo créditos tributários não judicializados, ao passo que nas demais hipóteses a competência é exclusivamente da PGDF<sup>221</sup>. Ou seja, no DF a Secretaria de Economia (órgão fazendário) participa da decisão em transações relativas a tributos na esfera administrativa, refletindo uma gestão compartilhada entre o órgão de cobrança e o de administração tributária.

Já no Estado de São Paulo, a lei atribui competência integral à Procuradoria-Geral do Estado para negociar e firmar os acordos, sem exigir co-decisão da Secretaria da

---

<sup>216</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>217</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>218</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>219</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>220</sup> *ibid.*

<sup>221</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

Fazenda estadual<sup>222</sup>. O Procurador Geral do Estado pode decidir propostas individuais e assinar os termos de transação, podendo delegar essas atribuições dentro da PGE<sup>223</sup>.

Ademais, a regulamentação das transações também difere: em São Paulo, a lei prevê expressamente que a PGE editará atos normativos para detalhar procedimentos, critérios de elegibilidade (como grau de recuperabilidade do crédito) e para definir o conceito de “inadimplência sistemática” do ICMS<sup>224</sup>. No Distrito Federal, a lei estabelece que os critérios de classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação serão fixados em ato da Secretaria de Economia<sup>225</sup>. Nota-se, portanto, que em São Paulo o protagonismo na regulamentação recai sobre a PGE (com eventual participação conjunta da Secretaria da Fazenda em pontos específicos, como a regulamentação do formato e dos requisitos da proposta de transação), ao passo que no DF há maior participação do órgão fazendário na norma como um todo.

#### 5.2.4 Benefícios concedidos e limites legais

Ambos os diplomas autorizam a concessão de benefícios como redução de multas e juros, prazos estendidos de pagamento, flexibilização de garantias e possibilidade de uso de créditos para quitação, mas os limites quantitativos e condições apresentam algumas disparidades importantes. Em relação aos *descontos sobre multas, juros e encargos moratórios*, as duas leis fixam um teto geral de 65% de redução do total dos acréscimos do crédito transacionado<sup>226 227</sup>. Ambas também admitem um patamar maior (até 70%) para certas categorias de devedor ou crédito. Na Lei distrital, é autorizada redução de até 70% para pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, nos débitos em que não se aplicam as normas do Simples Nacional<sup>228</sup>, bem como para cooperativas, organizações da sociedade civil, instituições de ensino e ao microempreendedor individual<sup>229</sup>. Considera-se ainda irrecuperável o crédito de empresa em recuperação judicial, liquidação ou falência, podendo o desconto alcançar 70% nesses casos, independentemente do porte da empresa<sup>230</sup>.

---

<sup>222</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>223</sup> *ibid.*

<sup>224</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>225</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>226</sup> *ibid.*

<sup>227</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>228</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>229</sup> *ibid.*

<sup>230</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

De maneira bastante similar, a Lei paulista dispõe que, se o devedor for pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, o desconto máximo pode ser elevado a 70%<sup>231</sup>, incluindo também as empresas em recuperação judicial, liquidação ou falência no rol de créditos de difícil recuperação aptos a obter até 70% de abatimento, independentemente do porte<sup>232</sup>. Em suma, ambas as leis convergem na porcentagem máxima de desconto (65% ordinariamente, 70% em situações especiais), diferindo apenas nos detalhes.

Vale destacar que nenhuma das duas leis permite a redução do valor principal do crédito tributário (imposto devido), preservando-se a integridade do tributo em si. A lei distrital veda expressamente a redução do montante principal do crédito tributário transacionado, limitando os abatimentos aos acréscimos (juros, multas e encargos)<sup>233</sup>. A lei paulista vai além ao proibir redução do principal de qualquer crédito (tributário ou não) no acordo<sup>234</sup>. Portanto, em São Paulo a restrição é absoluta quanto ao principal, enquanto no DF existe margem para negociar principal apenas se o crédito não for de natureza tributária e for classificado como irrecuperável ou de difícil recuperação<sup>235</sup>.

Quanto aos prazos de pagamento, houve pequenas diferenças de enfoque. Ambas as normas fixam o prazo padrão máximo em 120 meses (10 anos) para quitação parcelada dos débitos transacionados. Divergem apenas na extensão desse prazo para devedores privilegiados: na legislação do Distrito Federal, as empresas em recuperação judicial (e situações equiparadas, como liquidação ou falência) podem obter até 145 meses para pagar<sup>236</sup>, ao passo que a lei paulista concede os 145 meses apenas às pessoas naturais, micro e pequenas empresas (coincidindo com os sujeitos que podem ter 70% de desconto)<sup>237</sup>. Ou seja, o DF privilegiou as empresas em crise econômico-financeira com prazos mais longos, enquanto SP privilegiou os contribuintes de menor porte. Importante notar que em SP as empresas em recuperação judicial também têm direito a 70% de desconto (por serem consideradas créditos de difícil recuperação), mas não obtêm prazo superior a 120 meses salvo se também se enquadrarem como pequena empresa; já no DF,

---

<sup>231</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>232</sup> *ibid.*

<sup>233</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>234</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>235</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>236</sup> *ibid.*

<sup>237</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

uma empresa em recuperação judicial de qualquer porte pode alcançar 70% de desconto e 145 meses de parcelamento<sup>238</sup>.

No que concerne ao pagamento com créditos e outras formas: ambas legislações permitem utilizar créditos do contribuinte contra o Fisco para abater o débito transacionado, o que inclui créditos líquidos de precatórios e créditos acumulados de impostos. A Lei do DF autoriza o uso de créditos acumulados ou de ressarcimento de ICMS para compensação do débito principal de ICMS<sup>239</sup>, bem como de precatórios devidos pelo Distrito Federal, próprios ou adquiridos, para compensar principal, multa e juros<sup>240</sup>. A Lei de SP tem disposição semelhante, facultando a utilização de créditos acumulados de ICMS (inclusive de substituição tributária, de produtores rurais e de créditos do ativo permanente), até o limite de 75% do valor do débito<sup>241</sup>, e de precatórios do Estado para compensar até 75% do total devido<sup>242</sup>.

Trata-se, portanto, de mecanismos análogos para viabilizar a quitação, com a diferença de que o legislador paulista explicitou o percentual máximo (75%) para essas compensações, ao passo que o distrital fixou limite de 75% especificamente no caso de uso de precatórios para débitos de ICMS, mas não mencionou percentual para uso de créditos de ICMS (subentendendo-se possivelmente integral, observado o regulamento do ICMS).

### 5.2.5 Vedações e restrições específicas

As duas leis elencam hipóteses em que a transação tributária não será admitida, refletindo preocupações comuns com a moralidade administrativa e a manutenção do interesse público. Muitas das vedações coincidem, embora com diferenças de terminologia. Por exemplo, é vedada a transação de créditos não inscritos em dívida ativa tanto no DF<sup>243</sup> quanto em SP<sup>244</sup>, evitando-se que o acordo seja utilizado em dívidas ainda passíveis de cobrança administrativa ordinária.

Ambos também proíbem conceder descontos a devedores contumazes ou reiteradamente inadimplentes: a lei distrital veda transação que conceda abatimento de

---

<sup>238</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>239</sup> *ibid.*

<sup>240</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>241</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>242</sup> *ibid.*

<sup>243</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>244</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

multas e juros a devedor contumaz no pagamento de ICMS<sup>245</sup>, ao passo que a lei paulista usa a expressão devedor em “inadimplência sistemática” do ICMS, com teor equivalente<sup>246</sup>. Apesar da diferença terminológica, a intenção é semelhante: excluir dos benefícios os contribuintes que reiteradamente deixam de pagar tributos de forma dolosa ou abusiva. Outra vedação comum diz respeito aos créditos totalmente garantidos e com decisão judicial favorável ao Fisco, não se admitindo a transação se o débito já está integralmente resguardado por garantia real (depósito em dinheiro, seguro ou fiança) e a execução fiscal ou os embargos à execução tenham transitado em julgado favoravelmente à Fazenda<sup>247 248</sup>. Essa restrição visa impedir que o Fisco abdique de parte de um crédito cujo recebimento já está praticamente assegurado.

As duas legislações também impedem transação sobre o adicional de ICMS destinado aos fundos de pobreza (no DF, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FECF<sup>249</sup>; em SP, Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP<sup>250</sup>), preservando essas receitas específicas de qualquer desconto.

Por fim, ambas vedam a acumulação das reduções proporcionadas pela transação com quaisquer outras reduções asseguradas na legislação<sup>251 252</sup>, evitando sobreposição de vantagens. Ainda há a vedação referente a multas penais: as leis proíbem reduzir o valor delas e dos respectivos encargos, salvo se tais penalidades ainda estiverem pendentes de decisão judicial definitiva<sup>253 254</sup>.

### 5.2.6 Síntese conclusiva

Assim, das comparações feitas acima entre a Lei Distrital nº 7.684/2025 e a Lei Estadual de São Paulo nº 17.843/2023, vê-se que ambas se aproximam da estrutura delineada na Lei Federal nº 13.988/2020. Nesse sentido, ambas as leis têm uma estrutura bem similar à lei federal, e, conseqüentemente, uma estrutura bem similar entre si, abordando as modalidades de transação, as vedações e as concessões a serem feitas. As

---

<sup>245</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>246</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>247</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>248</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>249</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>250</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>251</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>252</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

<sup>253</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>254</sup> SÃO PAULO, ref. 213.

pequenas diferenças observadas estão relacionadas às peculiaridades de cada ente (por exemplo, a questão da autoridade competente pela regulamentação e os juros de mora do ICMS em São Paulo) e a respectiva autonomia para regulamentar essas questões pontuais.

### 5.3 A Lei Distrital e a Lei do Município do Rio de Janeiro

Nesse subtópico, tem-se por base a análise da Lei distrital nº 7.684, de 5 de junho de 2025<sup>255</sup>, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 47.337/2025 (Programa Negocia-DF)<sup>256</sup> - objeto principal deste trabalho -, em comparação com a Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 5.966/2015<sup>257</sup>, cuja redação foi substancialmente alterada pela Lei nº 7.000/2021<sup>258</sup>, para disciplinar a transação tributária no âmbito municipal.

#### 5.3.1 Natureza dos créditos abrangidos

Na lei do Distrito Federal, é expresso no caput do art. 1º<sup>259</sup> que são abrangidos tanto os créditos tributários, quanto os não tributários. Na lei do Município do Rio de Janeiro, no entanto, há autorização imediata da transação apenas em relação aos créditos tributários<sup>260</sup>; a transação de créditos de natureza não tributária é possível, mas é condicionada a ato do Prefeito<sup>261</sup>.

No mais, no Distrito Federal, os créditos, necessariamente, devem estar inscritos em dívida ativa, havendo vedação expressa de transação que envolva débitos não inscritos em dívida ativa<sup>262</sup>. No Rio de Janeiro, por outro lado, admite-se transação tanto para

<sup>255</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>256</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 113.

<sup>257</sup> RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 5.966, de 22 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a extinção de créditos tributários municipais por meio de transação, nos termos dos arts. 156, inciso III, e 171 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, institui hipóteses de remissão de créditos tributários e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 set. 2015. Disponível em: [https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html\\_impressao/L59662015.html](https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/L59662015.html). Acesso em: 30 nov. 2025.

<sup>258</sup> RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 7.000, de 23 de julho de 2021**. Altera as leis nº 691, de 1984, nº 1.364, de 1988, nº 3.895, de 2005, nº 5.098, de 2009 e nº 5.966, de 2015, institui remissões de créditos tributários nas hipóteses que menciona, estabelece nova disciplina para transações tributárias e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 set. 2015. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/HTML/170002021.html#a5>. Acesso em: 30 nov. 2025.

<sup>259</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>260</sup> RIO DE JANEIRO, ref. 259.

<sup>261</sup> *ibid.*

<sup>262</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

créditos não inscritos e não judicializados, sob a administração da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, quanto para créditos inscritos e judicializados, que incumbam à Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

### 5.3.2 Modalidades

A Lei distrital separa os aspectos das modalidades no que tange ao plano procedimental e o plano material. O art. 2º separa o plano procedimental (como se propõe a transação) em (i) por adesão; (ii) por proposta individual ou conjunta de iniciativa do devedor ou do credor<sup>263</sup>. E, nos capítulos posteriores (Capítulos III e IV), é tratado de créditos específicos: (i) créditos advindos de litígios tributários decorrente de relevante e disseminada controvérsia jurídica; (ii) créditos de pequeno valor.

A Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 5.966/2015 trata das mesmas modalidades em termos de procedimento, tratando da transação individualizada, que corresponde à modalidade por proposta individual ou conjunta de iniciativa do devedor ou do credor na lei distrital; e da transação por adesão, que corresponde à modalidade por adesão na lei distrital<sup>264</sup>. Na Lei também, no que tange aos créditos específicos, tem-se os créditos decorrentes especialmente de relevante e disseminada controvérsia jurídica. No entanto, ao contrário da Lei Distrital, não estão previstos os créditos de pequeno valor.

### 5.3.3 Órgãos participantes da transação

No Distrito Federal, a lei determina que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal atuará em conjunto com a Secretaria de Estado de Economia do DF nos casos de transação por adesão ou proposta individual envolvendo créditos tributários não judicializados, ao passo que nas demais hipóteses a competência é exclusivamente da PGDF<sup>265</sup>. No Rio de Janeiro, há também há a participação da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento nos procedimentos de transação.

A diferença está que, no Rio de Janeiro, as competências da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento estão relacionadas exclusivamente aos créditos tributários não

---

<sup>263</sup> *ibid.*

<sup>264</sup> RIO DE JANEIRO, ref. 259.

<sup>265</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

inscritos em dívida ativa nem judicializados<sup>266</sup>, inclusive é previsto um Comitê de Transações Tributárias para apreciar, aprovar ou rejeitar as propostas relativas aos créditos acima descritos<sup>267</sup>. O Comitê será composto por auditores fiscais e, a critério do Procurador Geral, por Procuradores<sup>268</sup>.

No Distrito Federal, a atuação e as competências da Secretaria de Economia abrangem os créditos inscritos em dívida ativa em geral, apenas se restringindo quando da judicialização desses créditos.

#### 5.3.4 Concessões

No Distrito Federal, a Lei nº 7.684/2025 elenca as seguintes concessões possíveis:

- descontos nas multas, nos juros e nos demais acréscimos legais, relativos a créditos de natureza tributária classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos em ato da Secretaria de Economia do Distrito Federal;
- 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;
- prazos e formas de pagamento especiais, como o diferimento, o parcelamento e a moratória;
- substituição ou alienação de garantias e de constrições;
- utilização de créditos acumulados ou de ressarcimento de ICMS para compensação da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros;
- utilização de créditos líquidos, certos e exigíveis, consubstanciados em precatórios, para compensação da dívida principal, da multa e dos juros, limitados a 75% do valor total do débito transacionado, em caso de ICMS.<sup>269</sup>

Os descontos devem observar o limite de 65% do valor total dos créditos a serem transacionados<sup>270</sup>, podendo atingir o limite de 70% apenas em situações excepcionais<sup>271</sup>.

No Município do Rio de Janeiro, as concessões consistem em:

---

<sup>266</sup> RIO DE JANEIRO, ref. 259.

<sup>267</sup> *ibid.*

<sup>268</sup> RIO DE JANEIRO, ref. 259.

<sup>269</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>270</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>271</sup> *ibid.*

- 1) percentual de descontos nas multas, nos juros de mora e nos encargos;
- 2) prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória;
- 3) oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições;
- 4) possibilidade de realização de compensação tributária e de dação em pagamento em bens imóveis.<sup>272</sup>

Em todos os casos, o desconto recai apenas sobre juros, multas e encargos, não sobre o principal do tributo, que permanece íntegro, inclusive nos créditos de natureza não tributária classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, ao contrário do disposto na Lei Distrital.

Além disso, na Lei Carioca, os descontos podem chegar até 80% do valor dos acréscimos moratórios e multas, no caso de quitação à vista do saldo da dívida<sup>273</sup>. Assim, o limite de descontos previsto na legislação carioca é 15% superior àquele aplicável aos créditos ordinários e 10% superior ao limite previsto para os créditos em situações especiais, em relação à legislação distrital. Anota-se que o valor de 80% de desconto pode ser concedido a qualquer tipo de crédito, e não apenas em devedores em situações específicas, como no caso da Lei Distrital que aumenta o limite para 70% somente em casos especiais.

No mais, o valor dos acréscimos moratórios e multas pode chegar até 48 parcelas, com redução de 25% sobre acréscimos moratórios e multas nessa faixa.<sup>274</sup>

Aos devedores em recuperação judicial, as normas do Rio de Janeiro são ainda mais benéficas. O Decreto nº 53.395/2023<sup>275</sup>, em seu art. 4º, possibilita a redução dos acréscimos moratórios e multas em até 100%, sendo o mínimo de redução 30%. No mais, nessa situação, também é previsto o parcelamento em até 78 parcelas.

Assim, conclui-se que, no Distrito Federal, os percentuais de desconto variam em função da classificação do crédito (irrecuperável e difícil recuperação); enquanto que no município do Rio de Janeiro a diferenciação das faixas de desconto se dá principalmente por quantidade de parcelas e, em programas específicos, por perfil do devedor (por

---

<sup>272</sup> RIO DE JANEIRO, ref. 259.

<sup>273</sup> RIO DE JANEIRO (Município). DAM – Sistema da Dívida Ativa Municipal. **Prefeitura do Rio de Janeiro**, 20???. Disponível em: <https://procuradoria.prefeitura.rio/divida-ativa>. Acesso em: 1 dez. 2025.

<sup>274</sup> *ibid.*

<sup>275</sup> RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 53.595, de 23 de novembro de 2023**. Regulamenta a transação tributária de créditos municipais relativos a devedores em recuperação judicial, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2023/5359/53595/decreto-n-53595-2023-regulamenta-a-transacao-tributaria-de-creditos-municipais-relativos-a-devedores-em-recuperacao-judicial-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 nov. 2025.

exemplo, em recuperação judicial), mas não há a mesma ênfase na classificação formal do crédito por recuperabilidade.

Também merece destaque a previsão de dação em pagamento em bens imóveis, hipótese de concessão ausente tanto na Lei Distrital quanto na Lei Federal e na legislação do Estado de São Paulo, o que evidencia uma peculiaridade especialmente marcante da Lei Carioca nesse ponto.

### 5.3.5 Requisitos e deveres do devedor

Tanto a Lei nº 7.684/2025 quanto a Lei nº 5.966/2015 replicam a lógica da Lei nº 13.988/2020 e dos atos da PGFN, exigindo do contribuinte um conjunto de deveres colaterais e condicionando a transação a comportamentos cooperativos.

No Distrito Federal, a lei e o Decreto nº 47.337/2025 determinam, entre outros pontos:

- (i) observância de princípios como legalidade, isonomia, capacidade contributiva, transparência, duração razoável dos processos, moralidade, eficiência, cooperação tributária e publicidade;<sup>276</sup>
- (ii) exigência de que o devedor não utilize a transação de forma abusiva, não oculte ou dissimule a origem ou a destinação de bens e renuncie a impugnações e recursos, administrativos e judiciais, relativos aos créditos abrangidos;
- (iii) não aliene nem onere bens ou direitos sem a devida comunicação e expressa concordância da Procuradoria-Geral do Distrito Federal
- (iv) necessidade de peticionar nos autos das execuções e ações antiexacionais para informar a transação, viabilizando a extinção do processo com resolução de mérito.<sup>277</sup>

No Município do Rio de Janeiro, a Lei nº 5.966/2015, com redação da Lei 7.000/2021, contém dispositivos muito semelhantes, mas mais restritos.

### 5.3.6 Síntese conclusiva

O Distrito Federal adota uma lei geral de transação da Fazenda Pública, abrangendo desde logo créditos tributários e não tributários, limitada a créditos inscritos em dívida

---

<sup>276</sup> DISTRITO FEDERAL, ref. 3.

<sup>277</sup> *ibid.*

ativa, com competências da PGDF e da Secretaria de Economia. A lei distrital ainda diferencia, de forma sistemática, as hipóteses materiais (créditos de controvérsia relevante, créditos de pequeno valor) e calibra benefícios a partir da classificação formal da recuperabilidade do crédito, admitindo, no caso de créditos não tributários, inclusive a redução do principal.

Já o Município do Rio de Janeiro opta por um regime primordialmente voltado a créditos tributários, com extensão de alcance a créditos não tributários condicionada a ato do Prefeito, e por um modelo institucional mais fragmentado, em que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento atua sobre créditos não inscritos e a PGM sobre créditos inscritos e judicializados primordialmente. No plano material, o sistema carioca é mais conservador quanto à intangibilidade do principal, mas significativamente mais agressivo nos descontos sobre acréscimos moratórios e multas, chegando a 80% em hipóteses gerais e a patamares ainda mais elevados em situações específicas (como devedores em recuperação judicial), com diferenciação predominante por número de parcelas e perfil do devedor.

#### **5.4 Análise da lei da transação tributária no Distrito Federal**

Para compreensão adequada da Lei distrital nº 7.684/2025, após o estudo comparado com a Lei federal nº 13.988/2020 e com as experiências paulista e carioca, retorna-se ao próprio texto distrital. No capítulo anterior, a ênfase recaiu sobre o lugar da norma do Distrito Federal no “sistema brasileiro” de transação tributária; no capítulo presente, o objetivo é a própria lei local: identificar o que ela tem de reprodução de padrões nacionais, o que há de peculiar e, a partir daí, quais elementos normativos se apresentam como aprimoramento da política de transação no DF.

Primeiro, tratar-se-á dos seus pontos de convergência com o “standard” normativo hoje vigente em matéria de transação tributária; depois, pontua-se as escolhas em que o DF inova em relação à União, a São Paulo e ao Município do Rio de Janeiro. A partir dessa dupla leitura, pretende-se fornecer base consistente para se propor ajustes normativos e estruturais (em especial na dimensão de dados e de governança PGDF/SEEC).

##### **5.4.1 Pontos da Lei Distrital que mais se repetem em outras normas**

#### 5.4.1.1 Estrutura básica do instituto

Na Lei Distrital, é estabelecida a transação resolutiva de litígio envolvendo créditos fazendários, tributários ou não, com concessões recíprocas e extinção do crédito condicionada ao cumprimento integral das obrigações. Essa determinação é repetida na Lei 13.988/2020, na lei de São Paulo e na do Rio também.

No mais, a ideia de que a transação não é direito subjetivo do contribuinte, mas resultado de juízo de conveniência e oportunidade da Administração, reproduz literalmente a técnica da Lei 13.988 (art. 1º, § 1º) e aparece, com redação similar na lei paulista e, a partir de uma interpretação sistemática, na lei carioca.

#### 5.4.1.2 Modalidades e desenho procedimental

A bipartição das modalidades em por adesão e por proposta individual/conjunta é muito comum nas legislações de transação tributária, à semelhança da Lei 13.988/2020, da Lei Paulistana 17.843/2023 e da Lei Carioca 5.966/2015.

Também é comum a segmentação material em:

- (i) contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica;
- (ii) créditos de pequeno valor.

Essa segmentação por tipo de controvérsia ou por valor também vem da Lei 13.988/2020 (e foi reproduzida, com variações, por São Paulo). A lei distrital segue o mesmo padrão, apenas reorganizando o vocabulário (“modalidades” no plano procedimental e capítulos separados para hipóteses materiais).

#### 5.4.1.3 Requisitos do devedor e efeitos processuais

Há quase uma identidade de redação entre a Lei distrital e a Lei 13.988/2020 nos seguintes pontos (que também aparecem, com maior ou menor densidade, em SP e no RJ):

- (I) dever de não utilização abusiva da transação (p.ex. para falsear a concorrência);
- (II) vedação de ocultação ou dissimulação patrimonial;
- (III) desistência de impugnações e recursos administrativos;
- (IV) renúncia a alegações de direito em ações judiciais e pedido de extinção com resolução de mérito;

- (V) confissão irrevogável e irretroatável do crédito abrangido;
- (VI) extinção do crédito somente após o cumprimento integral do acordo.

#### 5.4.1.4 Limites de descontos e padrão de concessões

A porcentagem de 65% como teto geral de redução global e possibilidade de chegar a 70% para pessoas naturais, ME/EPP e devedores em situação de crise (recuperação, liquidação, falência etc.) se repetem em outros diplomas, assim como a autorização para prazos de até 120 meses (e em algumas hipóteses 145); gestão ativa de garantias (oferecimento, substituição, alienação) e uso de precatórios e créditos acumulados de ICMS para amortizar o débito (com limites percentuais de 75% em SP e, no DF, ao menos para precatórios de ICMS).

#### 5.4.1.5 Vedações típicas

Também são replicadas, em bloco, vedações amplamente difundidas:

- (i) vedação de transação sobre créditos não inscritos em dívida ativa;
- (ii) vedação de descontos para devedores contumazes/inadimplentes sistemáticos;
- (iii) vedação de transação quanto ao adicional de ICMS para fundos de combate à pobreza;
- (iv) vedação de redução de multas punitivas já definitivamente constituídas;
- (v) vedação de acumulação de reduções da transação com quaisquer outras asseguradas na legislação

#### 5.4.2 Peculiaridades relevantes da Lei Distrital 7.684/2025

##### 5.4.2.1 Cogestão PGDF/Secretaria de Economia

A leitura conjunta do subtópico 4.3.1, relativo ao percentual de recuperação da dívida ativa ajuizada, e do subtópico 3.2.1, que analisa a cogestão PGDF/SEEC, sugere que, para além do desenho normativo, há um campo promissor de aperfeiçoamento nas dimensões informacional e organizacional da transação no Distrito Federal. Se, de um lado, a Lei nº 7.684/2025 desenha um modelo em que PGDF e SEEC devem decidir conjuntamente sobre transações envolvendo créditos tributários não judicializados, de

outro, os dados apresentados nas Tabelas 2 e 3 mostram que esses mesmos órgãos não operam, de modo plenamente integrado, com uma base informacional comum e com indicadores padronizados de desempenho da cobrança

Com efeito, o subtópico 4.3.1 demonstra que, para os mesmos exercícios e para a mesma categoria de créditos (dívida tributária e não tributária ajuizada), PGDF e SEEC divulgam índices de recuperação dissonantes, ainda que ambos utilizem, em tese, a lógica de “baixa efetiva em relação ao saldo final”. A PGDF, a partir de 2023, passou a explicitar a fórmula  $\text{Índice de recuperação} = \frac{(\text{item 7} - \text{item 7.2})}{\text{item 8} \times 100}$ , distinguindo baixa por pagamento e baixa por descontos legais; já os dados da SEEC, obtidos via Participa-DF, produzem percentuais significativamente diversos, em especial nos anos de 2020 a 2023. Esse quadro revela diferenças metodológicas e de recorte entre os dois principais atores responsáveis pela política de cobrança e transação no DF.

À luz disso, a crítica feita no subtópico 2.3 à cogestão PGDF/SEEC ganha contornos mais concretos: um modelo decisório compartilhado, sem sintonia metodológica e sem governança integrada de dados, pode aumentar o risco de decisões não plenamente alinhadas. Se PGDF e SEEC operam com diagnósticos distintos sobre a efetividade da cobrança, as conclusões sobre “onde” e “como” concentrar esforços de transação (quais créditos priorizar, quais descontos são justificáveis, que prazos são razoáveis) também tendem a divergir. Em outras palavras, há espaço para tornar a cogestão mais substantiva, com maior alinhamento metodológico e governança integrada de dados.

Daí decorre, com alguma naturalidade, a proposta de aperfeiçoamento institucional: além de prever a cogestão em lei, é recomendável estruturar a cogestão de dados. A criação de um comitê permanente PGDF–SEEC, com mandato expresso para: (i) definir dicionário de dados comum; (ii) padronizar fórmulas e recortes temporais (mês, trimestre, ano cheio); (iii) conciliar periodicamente as bases da PGDF e da SEEC; e (iv) validar os indicadores que servirão de insumo para portarias e editais de transação, é condição para que o modelo previsto na Lei nº 7.684/2025 produza decisões coerentes e alinhadas com a realidade do estoque. Esse comitê funcionaria como instância técnica de “governança de evidências”, dando substância à cogestão normativa prevista na lei e endereçando diretamente os pontos de aprimoramento evidenciados pelas Tabelas 2 e 3.

Dessa forma, a articulação deste subtópico com os subtópicos 2.3 e 4.3.1 reforça que a transação no Distrito Federal pode ser ainda mais fortalecida com a consolidação de uma Agenda de Dados compartilhada entre PGDF e SEEC.

#### 5.4.2.2 Tratamento denso do devedor contumaz

A Lei 7.684/2025 é mais detalhada do que a Lei 13.988/2020 e do que as normas de SP e RJ no tratamento do devedor contumaz:

- (i) autoriza o regulamento a afastar devedor contumaz dos benefícios;
- (ii) condiciona eventual transação à cessação das práticas que ensejaram a classificação;
- (iii) veda, em regra, descontos em multas e juros de ICMS para esse devedor, com exceção para empresas em recuperação, liquidação ou falência.

A autorização da definição do conceito de devedor contumaz em regulamento é positiva, uma vez que permite a autoaplicabilidade da regra e sua produção restrita ao âmbito da transação; ao contrário da Lei Federal que condiciona a definição do devedor contumaz à positividade em lei, o que impede os efeitos imediatos da disposição, além de sujeitar o conceito de devedor contumaz na transação ao mesmo conceito utilizado para outras áreas, “como na fixação de obrigações acessórias diferenciadas e aplicação de sanções não pecuniárias, e até mesmo na esfera criminal<sup>278</sup>”.

#### 5.4.2.3 Previsão legal de base de dados e análise de recuperabilidade

Outra peculiaridade relevante é a positividade, em nível de lei, da exigência de:

- (i) manutenção de banco de dados eletrônico com informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais;
- (ii) uso dessa base para estimativa de capacidade de pagamento.

No modelo federal, isso existe predominantemente em portarias da PGFN; no DF, aparece na própria lei. É um avanço em termos de governança de risco de crédito público, e pode inclusive a ser mais efetiva como “boa prática” em comparação com outros entes.

---

<sup>278</sup> CARNEIRO, ref. 90.

## 6 CONCLUSÃO

Diante da promulgação recente da norma, o foco do presente estudo foi analisar criticamente a Lei nº 7.684/2025, avaliando seu potencial de efetividade e sua conformidade com os princípios constitucionais e com as melhores práticas adotadas em outras unidades federativas. O estudo buscou identificar pontos de ruptura e de continuidade, bem como desafios práticos e jurídicos a serem enfrentados na implementação no Distrito Federal. O objetivo geral desta dissertação é oferecer uma leitura crítica e propositiva da Lei nº 7.684/2025, à luz da experiência federativa brasileira.

Assim, examinou-se a estrutura da administração tributária do Distrito Federal e o regime jurídico da dívida ativa local, destacando-se peculiaridades decorrentes da cumulação de competências estaduais e municipais. Verificou-se que o DF, além de concentrar a arrecadação de tributos de natureza diversa (ICMS, IPTU, ISS, IPVA, ITBI, ITCMD, entre outros), apresenta um modelo de gestão da dívida ativa em que a SEEC e a PGDF compartilham, ao menos em tese, a atribuição de inscrever e gerir créditos inscritos. Na prática, no entanto, a pesquisa evidenciou que a gestão de fato permanece concentrada na SEEC, com atuação ainda em fase de consolidação da PGDF na cobrança administrativa pré-judicial, o que sugere espaço para aprofundar a integração e potencializar sinergias, em linha com o desenho legal da cogestão.

O estudo empírico do estoque de dívida ativa revelou elevada concentração em poucos tributos e índices historicamente baixos de recuperação de créditos ajuizados, em linha com o que se verifica no plano nacional. Os dados relativos aos programas de parcelamento e refinanciamento (Refis), entre 2020 e 2023, mostraram que tais instrumentos, embora relevantes para geração de caixa pontual, produzem trade-offs importantes entre capilaridade e liquidez imediata: anos com mais adesões nem sempre correspondem a maior ingresso de recursos no exercício, sobretudo quando o desenho normativo privilegia prazos longos, entradas reduzidas e descontos generosos, reproduzindo, em escala local, a lógica de postergação e de “loop” tributário identificada pela literatura no âmbito federal.

A análise dos mecanismos de compensação com precatórios no contexto dos programas de regularização do DF indicou, ainda, que esses instrumentos têm impacto marginal sobre o estoque global de precatórios, o qual segue trajetória ascendente. A

compensação, tal como estruturada, cumpre função de depuração de créditos, mas não se revela, isoladamente, como ferramenta de gestão estruturante do passivo judicial.

No plano judicial, constatou-se que a execução fiscal permanece como fenômeno de massificação e baixa efetividade, reproduzindo o quadro nacional descrito pelo CNJ. Nesse contexto, a transação tributária surge, no Distrito Federal, como peça necessária de uma política pública de cobrança orientada para a desjudicialização.

A pesquisa demonstrou que a Lei nº 7.684/2025 se insere, em larga medida, na matriz normativa fixada pela Lei nº 13.988/2020, replicando sua estrutura básica (transação por adesão e por proposta individual/conjunta), seus princípios (eficiência, isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração do processo, publicidade), e seus limites centrais de concessões (teto de descontos de 65%, com possibilidade de alcançar 70% em hipóteses específicas, prazos de parcelamento de até 120 ou 145 meses em situações justificadas).

O estudo comparado com as legislações do Estado de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro evidenciou que a lei distrital não se distancia significativamente do “standard” nacional de transação tributária, mas tampouco se limita a reproduzi-lo. O DF aproximou-se de São Paulo ao disciplinar de forma sistemática as modalidades de transação e ao incorporar critérios de recuperabilidade para calibrar benefícios, e aproximou-se do Rio de Janeiro ao prever atuação conjunta entre órgão fazendário e advocacia pública, ainda que com arranjo próprio de competências.

Ao mesmo tempo, foram identificados alguns traços peculiares da Lei nº 7.684/2025 que podem ser considerados avanços institucionais relevantes. Em primeiro lugar, a lei distrital positivou a necessidade de manutenção de bases de dados eletrônicas integradas, com informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais voltadas à estimação da capacidade de pagamento dos devedores, em diálogo com a Lei Complementar Distrital nº 1.026/2023 e com o Decreto Distrital nº 47.090/2025, que introduziram o sistema de rating da dívida ativa, apoiado inclusive em técnicas de aprendizagem de máquina. Trata-se de um ponto em que o DF parece estar à frente do desenho federal, cuja densidade analítica se encontra predominantemente em portarias da PGFN, ao inserir no próprio texto legal a exigência de gestão da dívida ativa por dados e critérios objetivos.

Em segundo lugar, a lei distrital conferiu maior densidade normativa ao tratamento do devedor contumaz, ao permitir que o regulamento o exclua dos benefícios

da transação. Mesmo que a definição detalhada ainda necessite ser construída, a autorização em nível infralegal permite maior celeridade ao desenho dessa definição.

Em terceiro lugar, o modelo de cogestão entre PGDF e SEEC também é um ponto que diferencia a lei no contexto nacional.

Não obstante esses méritos, a pesquisa conclui que a efetividade da Lei nº 7.684/2025 dependerá da avanço de três grupos de desafios.

O primeiro diz respeito à governança de dados e à integração institucional. Os índices divergentes de recuperação de dívida ativa divulgados por PGDF e SEEC, para os mesmos exercícios e categorias de créditos, revelam que a cogestão prevista na lei ainda não se traduz em base informacional unificada. Sem dicionário de dados comum e metodologias harmonizadas, o risco é que PGDF e SEEC formulem diagnósticos distintos sobre a efetividade da cobrança. A Agenda de Dados proposta ao longo do trabalho, com indicação de campos mínimos por inscrição, por devedor e por jornada de cobrança, bem como de indicadores gerenciais (tempo até caixa, taxa de conversão, adimplência pós-acordo, valor presente dos recebíveis, mapa de prescrição), constitui um passo que pode vir a contribuir nesse quesito.

O segundo grupo de desafios relaciona-se ao desenho normativo de incentivos. A experiência prévia com parcelamentos e REFIS demonstra que arranjos marcados por descontos elevados e reaberturas frequentes a induzir comportamento oportunista e gerar desigualdades concorrenciais, especialmente quando devedores habituais são reiteradamente beneficiados em condições semelhantes às concedidas a contribuintes que enfrentam dificuldades pontuais. A Lei nº 7.684/2025, ao vincular descontos e prazos à classificação de recuperabilidade e à capacidade de pagamento, apresenta ferramentas para romper com essa lógica, mas sua implementação exigirá opções regulatórias que privilegiem: (a) abordagens individualizadas em que se avalie com rigor o histórico do devedor; (b) limites claros para acordos sucessivos com o mesmo contribuinte; e (c) diferenciação explícita entre créditos oriundos de controvérsia jurídica razoável e créditos associados a inadimplência meramente oportunista.

O terceiro grupo de desafios refere-se à articulação da transação com o movimento de racionalização da execução fiscal. A tese vinculante do STF no Tema 1.184 e a Resolução CNJ nº 547/2024 impõem ao DF o dever de demonstrar, em execuções de baixo valor, a adoção prévia de meios administrativos eficazes de cobrança, entre os quais se inclui, naturalmente, a transação tributária. A lei distrital oferece arcabouço para tratar créditos de pequeno valor de modo diferenciado, mas será necessário, em sede infralegal,

construir procedimentos simplificados de transação, com menor custo de conformidade para o contribuinte e maior automação para a Administração, de modo a tornar a via consensual, de fato, preferencial em relação à execução em massa de dívidas submarginais.

Do ponto de vista metodológico, cumpre registrar as limitações da pesquisa. A análise baseou-se em dados agregados e relatórios oficiais disponíveis no período, sem acesso a microdados anonimizados por inscrição ou por contribuinte, o que impede mensuração mais fina de efeitos distributivos e concorrenciais das transações. Ademais, como a Lei nº 7.684/2025 é recente, não foi possível examinar, em profundidade, séries históricas de acordos celebrados sob sua égide, de modo que parte das conclusões acerca de sua efetividade permanece prospectiva, ancorada na análise normativa e nas experiências pretéritas com instrumentos afins.

Essas limitações abrem campos promissores para investigações futuras. Estudos empíricos que acompanhem, ao longo de alguns exercícios, o desempenho da transação distrital poderá testar e refinar as hipóteses aqui formuladas. Do mesmo modo, análises comparadas mais amplas, que incluam outros estados e municípios, podem contribuir para identificar boas práticas regulatórias e de governança replicáveis pelo Distrito Federal.

Logo, a conclusão, a partir de todo exposto, é que a Lei nº 7.684/2025 representa um avanço institucional relevante para o Distrito Federal, ao inserir o ente em um movimento mais amplo de consensualidade tributária e ao oferecer instrumentos normativos para compatibilizar eficiência arrecadatória e redução do contencioso. A lei apresenta aspectos passíveis de aprimoramento, mas sua promulgação, por si só, já consubstancia significativo avanço na conformação de um modelo de cobrança tributária mais racional e cooperativo.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Vicente Ferrer de. A cobrança da dívida ativa da União na era autocomposição: o instrumento da transação tributária. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 170–190, jul./dez. 2023. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2021/1950>. Acesso em: 31 out. 2025.

ALVES, Vítor Augusto Velloso Rangel. **Transação tributária federal à luz da igualdade: análise do modelo inaugurado pela Lei nº 13.988/2020**. 2022. 368 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em:

<https://hdl.handle.net/1843/46726>. Acesso em: 5 dez. 2025.

ARAÚJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar. Introdução: transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). **Transação tributária no direito brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 17- 26.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p61](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61). Acesso em: 2 dez. 2025.

BECHO, Renato Lopes; FEDERIGHI, André Catta Preta. Análise econômica da transação tributária: fundamentos de justificação e elementos de crítica. *In*: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Campos; CAMPOS, Rogério (orgs.).

**Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei nº 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 320- 400.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 30, 22 fev. 2024. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo de Execução nº 1**. Brasília, DF, 11 jun. 2024.

Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/imagens-e-arquivos-2024/protocolo-termo-de-cooperacao.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ACS. TJDFT firma acordo para acelerar execuções fiscais no Distrito Federal. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, 12 jun. 2024. Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2024/junho/tjdft-firma-acordo-para-acelerar-execucoes-fiscais-no-distrito-federal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da

Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 240, p.1, 15 dez. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 11 ago. 2025. Art. 171.

BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN/ME nº 6.757, de 29 de julho de 2022.** Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 144, p. 79, 1 ago. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 9.917, de 14 de abril de 2020.** Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 73, p. 49, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.917-de-14-de-abril-de-2020-252722494>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estudos sobre impactos dos parcelamentos especiais.** Brasília: Receita Federal, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf/view>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018.** Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 29, 9 fev. 2018. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/90028/visao/original#>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 721, de 3 de abril de 2025.** Dispõe sobre a transação na cobrança de créditos judicializados de alto impacto econômico, baseada no Potencial Razoável de Recuperação do Crédito Judicializado - PRJ do Programa de Transação Integral - PTI, instituído pela Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ed. 66, p. 22. 07 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/mf-n-721-3-de-abril-de-2025-622234190>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. In: Coleção de leis do Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=3071&ano=1916&ato=c160zYE1UNnRVTa37>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 139, p. 1, 22 jul. 2002.

Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10522&ano=2002&ato=772QTWU5ENNpWTa3b>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002.. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 14 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm#view). Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 80, p. 1, 26 abr. 2018. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13655&ano=2018&ato=27fATT61UeZpWTdea>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 2, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14375&ano=2022&ato=7c8cXRE5kMZpWTed6>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016. nº 17, assinado 22 abr. 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Boletim do Pessoal, Brasília, n. 17. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf). Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 15/2024**. Institui programas de conformidade tributária e aduaneira no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e dispõe sobre o devedor contumaz e as condições para fruição de benefícios fiscais. Brasília: Câmara dos Deputados, 02 fev. 2024. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2416861>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Código de Processo Civil e normas correlatas**. 17. ed. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2024. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661833/CPC\\_normas\\_correlatas\\_17ed.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661833/CPC_normas_correlatas_17ed.pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 2. dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 163.334/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/RHC163334.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (Tema 1184)**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 17 jul. 2025.

CALCINI, Fábio Pallaretti. Transação tributária: modalidades, proposta, hipóteses de rescisão e vedações. *In*: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier (coord.). **Comentários sobre transação tributária**: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 169-212.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. A transação tributária na Lei nº 13.988/2020: repercussões sobre a livre concorrência e o papel do devedor contumaz. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 106-150

Centro de Estudos Judiciários. **I Jornada de Direito Processual Civil**: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/i-jornada-de-direito-processual-civil>. Acesso em: 2 dez. 2025.

COLARES, Daniel Quintas dos Santos. **A mediação e conciliação como instrumentos de negociação no sistema tributário brasileiro**. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos). Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/113509>. Acesso em: 2 dez. 2025.

CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 de julho de 2025.

DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 197-212.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei nº 7.684, de 5 de junho de 2025**. Dispõe sobre a transação resolutive de litígio de natureza tributária ou não tributária. Diário da c, Brasília, DF, 6 jun. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=78815cb646f64826aae6fe14a6747684). Acesso em: 2 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.650, de 27 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 46, n. 227, p. 2, 28 nov. 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efda798f49934e6baf3076a4af39d353/Decreto\\_38650\\_27\\_11\\_2017.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efda798f49934e6baf3076a4af39d353/Decreto_38650_27_11_2017.html). Acesso em: 25 nov. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 42.094, de 13 de maio de 2021**. Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, ano 100, n. 90, p. 1, 14 maio 2021. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=31b81251fb17411b918f1c7efc4a9e8e). Acesso em: 15 ago. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 47.337, de 12 de junho de 2025**. Regulamenta a Lei distrital nº 7.684, de 05 de junho de 2025, que dispõe sobre a transação resolutive de litígio de natureza tributária ou não tributária, por meio do Programa Negocia-DF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, ano 104, n. 110, p 11, 13 jun. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id\\_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoDiario.aspx?id_file=6199b5ee-a55b-3de1-b689-f35c0c116a90). Acesso em: 5 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994**. Código Tributário do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, 31 dez. 1994. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-complementar-4-de-30-de-dezembro-de-1994>. Acesso em: 11 ago. 2025.

DISTRITO FEDERAL **Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 94, n. 248, p. 40, 29 dez. 2015. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=eb307b019ca8498687f3cc14108d1aae). Acesso em: 11 ago. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 1.025, de 25 de outubro de 2023**. Homologa o Convênio ICMS nº 116, de 4 de agosto de 2023, que autoriza o Distrito Federal a instituir programa de remissão parcial de débitos fiscais e de anistia parcial de suas multas e juros relativos ao ICMS na forma que especifica; e institui o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal - REFIS-DF 2023. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1, Brasília, DF, ano 52, n. 201, p. 1, 26 out. 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=9f7db8a4312549d0a3b11536ccceb441](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=9f7db8a4312549d0a3b11536ccceb441). Acesso em: 3 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70442..> Acesso em: 11 ago. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório analítico sobre as contas do Governo do Distrito Federal: exercício de 2023**. Brasília: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/RAPP-2023-Publicacao.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório de gestão: Procuradoria-Geral do Distrito Federal 2023**. Brasília, DF: Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 2024. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/documents/25750410/26078887/Relatorio-de-Gestao-2023-16-07.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DISTRITO FEDERAL Secretaria de Estado de Economia. **Portaria nº 544, de 11 de julho de 2025**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia, e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal: Seção 1., Brasília, DF, ano 104, n. 132, p. 9,17 jul. 2025. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=bf531dea8a9f4f908e0527a10236109c](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=bf531dea8a9f4f908e0527a10236109c). Acesso em: 11 ago. 2025.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS, 8, 2017, Florianópolis. **[Enunciados do fórum]**. Disponível em: <https://institutodc.com.br/wp-content/uploads/2017/06/FPPC-Carta-de-Florianopolis.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Breves notas sobre a transação tributária no âmbito federal (Lei 13.988/2020). *In*: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; Henares Neto; CAMPOS; Rogério (orgs.). **Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 257- 320.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado: parte especial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.(Tomo XXV: Direito das obrigações – extinção das obrigações).

PAES, Nelson Leitão. O Parcelamento Tributário e Seus Efeitos sobre o Comportamento dos Contribuintes. **Revista Economia**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 345–363, maio 2012. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p345\\_363.pdf](https://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p345_363.pdf). Acesso em: 5 dez. 2025.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 2, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612014000200004>. Acesso em: 27 jul. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Transação. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernando; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, Luiz. **ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/273/edicao-1/transacao>. Acesso em: 7 ago. 2025.

PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; HICKMANN, Jussandra; SANTOS, Reginaldo Angelo dos (Coords.). **Relatório de pesquisa: transações tributárias estaduais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas -FGV, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/435f1097-1f3a-4c07-b0e2-d9189eb283d1/content>. Acesso em: 1 maio 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PGFN recuperou mais de R\$ 61 bilhões em 2024 para a União. **Gov.br**, 22 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2025/pgfn-recuperou-mais-de-r-61-bilhoes-em-2024-para-a-uniao>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 53.595, de 23 de novembro de 2023**. Regulamenta a transação tributária de créditos municipais relativos a devedores em recuperação judicial, e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2023/5359/53595/decreto-n-53595-2023-regulamenta-a-transacao-tributaria-de-creditos-municipais-relativos-a-devedores-em-recuperacao-judicial-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 5.966, de 22 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a extinção de créditos tributários municipais por meio de transação, nos termos dos arts. 156, inciso III, e 171 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, institui hipóteses de remissão de créditos tributários e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 set. 2015. Disponível em: [https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html\\_impressao/L59662015.html](https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/L59662015.html). Acesso em: 30 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 7.000, de 23 de julho de 2021**. Altera as leis nº 691, de 1984, nº 1.364, de 1988, nº 3.895, de 2005, nº 5.098, de 2009 e nº 5.966, de 2015, institui remissões de créditos tributários nas hipóteses que menciona, estabelece nova disciplina para transações tributárias e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 23 set. 2015. Disponível em: <https://e.camara.rj.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/HTML/170002021.html#a5>. Acesso em: 30 nov. 2025.

SALOMÃO, Luis Felipe; ABRAHAM, Marcus. **CST: transação e outros métodos consensuais de solução de conflitos tributários**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas -FGV, 2025. Disponível em: <https://justica.fgv.br/sites/default/files/2025-03/transacao-e-outras-metodos-consensuais-de-solucao-de-conflitos-tributarios.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei complementar nº 1.320, de 06 de abril de 2018**. Institui o Programa de Estímulo à Conformidade Tributária - "Nos Conformes", define princípios para o relacionamento entre os contribuintes e o Estado de São Paulo e estabelece regras de conformidade tributária. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São

Paulo, SP, v. 128, n. 64, 7 abr. 2015 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/185824>. Acesso em: 5 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção 1, São Paulo, p. 81, 9 nov. 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html#:~:text=Artigo%201%C2%B0%20,tribut%C3%A1ria%2C%20inscritos%20e m%20d%C3%ADvida%20ativa>. Acesso em: 30 nov. 2025

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. **Transação e Arbitragem Tributárias: transação e arbitragem tributárias: obra atualizada conforme a Lei nº 14.375, de 2022**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Elio Ferreira de; BERDEJO, Ludwig Miguel Agurto; FAVERI, Diego de. As inovações na cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro sob a perspectiva do modelo de ciclo de vida da inovação no setor público. **Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle**, Canoas, v. 12, n. 1, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/desenvolve/article/view/10647>. Acesso em: 27 out. 2025.

SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios. **Revista da PGFN**, ano 11, n. 1, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Mapa Anual de Precatórios**. Brasília, DF: Coordenadoria de Conciliação de Precatórios – COORPRE, 2025.. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/transparencia/gestao-orcamentaria/mapa-precatorios>. Acesso em: 14 nov. 2025.

VERGUEIRO, Camila Campos. CPC/2015, regulamentação da transação e suas modalidades. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 36 - 50.

WANDA, Cláudia Akimi. ROCHMAM, Carlos. O papel do controle interno institucional como indutor da redução de litigiosidade. *In*: CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa (coord.). **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 71-84.