

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

GABRIELA OLIVEIRA FREITAS

JONATHAN BARROS VITA

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gabriela Oliveira Freitas, Jonathan Barros Vita, Guilherme Aparecido da Rocha – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-056-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Com grande satisfação, sob a coordenação dos Professores Doutores Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília), Gabriela Oliveira Freitas (FUMEC) e Guilherme Aparecido da Rocha (Faculdade Galileu), apresentamos os trabalhos que integraram o Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II, no âmbito do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI.

O GT de Direito Tributário e Financeiro, no contexto do tema central do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI (“um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias”), objetivou promover discussões aprofundadas e fomentar a produção da pesquisa científica no Brasil, a partir do compartilhamento de resultados apresentados por pesquisadores de todo o País.

Os trabalhos abordaram a integração do Direito Tributário e Financeiro com novas tecnologias, aspectos processuais e Reforma Tributária. A diversidade dos estudos demonstrou a qualidade da pesquisa em Direito Tributário e Financeiro.

Com isso evidenciou-se o compromisso que o CONPEDI mantém com a seriedade da pesquisa do Direito no Brasil, aspecto nodal à manutenção da excelência acadêmica.

É nesse contexto que indicamos a lista completa dos trabalhos expostos, na ordem de apresentação (que foi estabelecida a partir de grupos temáticos estabelecidos):

- 1) emendas parlamentares ao orçamento: uma análise comparativa do processo orçamentário da Argentina, Brasil e Chile;
- 2) emendas parlamentares: o Poder Legislativo na formulação de políticas públicas pela ótica do processo legislativo orçamentário;
- 3) avaliação dos limites de pessoal da lei de responsabilidade fiscal no Distrito Federal (2020-2022): impacto das despesas de exercícios anteriores;
- 4) a aplicação da inteligência artificial na administração pública municipal: análise quanto à viabilidade para combate à evasão fiscal de IPTU;

- 5) constitucionalismo social e constitucionalismo de austeridade: a Reforma Tributária na promoção da justiça fiscal e da inclusão social;
- 6) a inefetividade do sistema tributário brasileiro quanto ao viés da justiça fiscal;
- 7) critérios temporais para a modulação de efeitos: um estudo à luz das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria tributária;
- 8) análise da constitucionalidade da majoração da taxa judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: uma avaliação crítica à luz do princípio da proporcionalidade;
- 9) a transação tributária em conformidade com princípios norteadores da administração pública: uma análise à luz do tema 1184 do STF e da resolução 547/2024 do CNJ;
- 10) educação em transação tributária: desjudicialização e gestão de conflitos fiscais;
- 11) arbitragem tributária como política pública: um caminho para a gestão de conflitos e ampliação do acesso à justiça no Brasil;
- 12) reforma Tributária e tecnologias transacionais: uma análise sobre ferramentas de arrecadação fiscal no Brasil e na União Europeia;
- 13) aspecto não sancionatório do tributo e a impossibilidade de se beneficiar da própria torpeza: uma análise do art. 61 da lei n. 8.981/1995 à luz do caso JBS;
- 14) a transformação da tributação de ativos virtuais: desafios e perspectivas na legislação brasileira de imposto de renda;
- 15) a Reforma Tributária (emenda constitucional 132/23 e projeto de lei complementar 68 /24) e o reequilíbrio dos contratos administrativos;
- 16) análise crítica do histórico legislativo da lei complementar 123/2006: exclusão de fabricantes de automóveis do simples nacional e barreira legislativa impedindo o surgimento de montadoras nacionais;
- 17) a instituição de empréstimo compulsório sobre a renda líquida dos templos de qualquer culto no Brasil: análise jurídica e implicações constitucionais.

Com exceção do trabalho de n.º 17, que foi apresentado no GT de Direito Tributário e Financeiro I, os demais foram regularmente expostos e debatidos.

Agradecemos aos participantes do GT.

Atenciosamente,

Coordenação do GT de Direito Tributário e Financeiro II.

A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA EM CONFORMIDADE COM PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DO TEMA 1184 DO STF E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ

THE TAX TRANSACTION IN ACCORDANCE WITH GUIDING PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS IN LIGHT OF TOPIC 1184 OF THE STF AND RESOLUTION 547/2024 OF THE CNJ

**Gabriela Oliveira Freitas
Sérgio Henriques Zandona Freitas
Michele Vivian Do Amaral Vidal**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a transação tributária como um instrumento fundamental para a modernização da gestão tributária e a resolução de conflitos fiscais, explorando sua relação com o julgamento do Tema 1184 do Supremo Tribunal Federal e com a Resolução nº 547/2024 do CNJ, que reconhecem a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, incentivando a utilização de mecanismos extrajudiciais para melhor gestão da arrecadação tributária diante de débitos fiscais de valores irrisórios. Analisa-se a transação tributária, a partir dos princípios da legalidade e da eficiência, demonstrando, ainda, a compatibilidade da aplicação desse instituto com a indisponibilidade interesses públicos, já que se revela mais eficaz para garantir o pagamento de tributos do que a utilização da via judicial. Assim, destaca-se como a transação tributária, introduzida como um mecanismo de resolução consensual de litígios fiscais, oferece uma alternativa viável ao procedimento executivo, especialmente em casos de baixo valor, onde os custos do processo muitas vezes superam os montantes a serem recuperados. A pesquisa conclui que, ao adotar a transação tributária em tais casos, é possível alcançar uma maior eficiência na cobrança de tributos, atendendo ao interesse público.

Palavras-chave: Transação tributária, Legalidade, Eficiência, Interesse público, Conflitos fiscais

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the tax transaction as a fundamental tool for modernizing tax management and resolving fiscal conflicts. It explores its relationship with the judgment of Topic 1184 of the Federal Supreme Court and with Resolution No. 547/2024 of the National Justice Council (CNJ), which recognize the legitimacy of extinguishing low-value tax executions, encouraging the use of extrajudicial mechanisms for better tax collection management in the face of negligible fiscal debts. The article examines the tax transaction through the principles of legality and efficiency, also demonstrating its compatibility with the inalienability of public interests, as it proves more effective in ensuring tax payments than judicial processes. It highlights how the tax transaction, introduced as a consensual dispute

resolution mechanism, offers a viable alternative to executive procedures, particularly in low-value cases where the costs of litigation often exceed the amounts to be recovered. The research concludes that adopting tax transactions in such cases can achieve greater efficiency in tax collection, serving the public interest.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax transaction, Legality, Efficiency, Public interest, Fiscal conflicts

1 INTRODUÇÃO

A administração fiscal e a gestão de litígios tributários são desafios complexos para o sistema jurídico e para a administração pública, de modo que a busca por uma arrecadação tributária mais eficiente e a necessidade de desburocratizar os procedimentos administrativos têm impulsionado a utilização da transação tributária no Brasil.

A transação tributária, prevista no art. 156, III, do Código Tributário Nacional, como forma de extinção do crédito tributário, permite a negociação e a resolução consensual de conflitos tributários, oferecendo uma possibilidade de acordo entre o Fisco e o contribuinte para evitar a judicialização, o que conduz à redução da carga sobre o Judiciário e ainda se mostra eficaz para

Assim, o presente estudo visa analisar a viabilidade da transação tributária em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, com enfoque no princípio da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da eficiência, relevantes para se justificar a aplicabilidade de tal instituto, uma vez que a intenção é aproximar Fisco e contribuinte, com o intuito de dialogarem, buscando sempre máxima eficiência de arrecadação.

A hipótese central deste estudo é que a transação tributária, ao alinhar-se com os princípios norteadores da Administração Pública — legalidade, indisponibilidade do interesse público e eficiência —, pode aprimorar significativamente a administração fiscal.

Para tal análise, aborda-se, ainda, a situação referente às execuções fiscais de pequeno valor, em razão do julgamento do Tema 1184 do Supremo Tribunal Federal e da Resolução nº 547/2024 do CNJ, que reconheceram a legitimidade da extinção de tais procedimentos, incentivando a utilização de mecanismos extrajudiciais para melhor gestão da arrecadação tributária diante de débitos fiscais de valores irrisórios, tendo em vista que os custos associados ao processo judicial frequentemente superam o montante a ser recuperado.

Diante disso, pretende-se explorar a interseção entre a transação tributária e as execuções fiscais de pequeno valor, examinando como a transação pode otimizar o processo de recuperação de créditos tributários, garantindo mais eficiência na gestão fiscal e a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público. Pretende-se, portanto, oferecer uma visão crítica e construtiva sobre a potencial contribuição da transação tributária para uma administração fiscal mais eficiente e equilibrada.

A relevância da pesquisa reside na análise crítica e construtiva da potencial contribuição da transação tributária para uma administração fiscal mais eficaz e equilibrada. Este estudo visa explorar como a transação tributária pode otimizar o processo de recuperação de créditos tributários, promovendo a eficiência na gestão fiscal e a observância do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Para o presente estudo, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e o método dedutivo, partindo-se de uma perspectiva macro para uma concepção micro analítica acerca do tema ora em estudo e, por fim, como procedimento técnico a análise temática, teórica e interpretativa, buscando sugestão para a solução da questão destacada.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Embora o Direito Tributário seja estruturado a partir da instituição de atos administrativos impositivos e compulsórios, que sujeitam os contribuintes ao dever de pagar tributos, a preocupação com a eficiência da arrecadação exige a abertura para uma composição consensual e dialógica, que tem demonstrado capacidade para dirimir a complexidade e a multiplicidade de litígios que permeiam a seara tributária.

Nesse contexto, o instituto da transação tributária exsurge como uma alternativa para a solução de controvérsias fiscais. Nos termos do artigo 156, inciso III, do Código Tributário Nacional (CTN), a transação é uma forma de extinção do crédito tributário. Também dispõe o artigo 171 do Código Tributário Nacional, que “a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em terminação do litígio e consequente extinção do crédito tributário.” (Brasil, 1966).

Vale ressaltar que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por ser a transação forma de extinção do crédito tributário, não pode ser confundida com o parcelamento, que tão somente suspende a exigibilidade do crédito. Nesse sentido, “a extinção da Execução Fiscal pela quitação da dívida objeto de parcelamento tributário não configura hipótese de encerramento do processo por transação entre as partes.” (Brasil, 2012).

Assim, a transação tributária é um dos meios para a extinção da obrigação tributária, caracterizando-se como um acordo, permitido e no estrito liame da lei, no qual o Estado credor efetua concessões ao sujeito passivo, que também as fará com o objetivo de extinguirem um vínculo obrigacional litigioso existente entre ambos.

Sobre o instituto da transação, Hugo de Brito Machado preleciona:

Transação é acordo. Diz o Código Civil que é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem litígio mediante concessões mútuas (art. 840). É da essência da transação a existência de concessões mútuas. Cada interessado cede um pouco do que entende ser o seu direito, para chegarem a um acordo, evitando o litígio, ou pondo fim a este, se já iniciado. Só mediante previsão legal a autoridade competente pode autorizar a transação em cada caso (CTN, art. 171, parágrafo único). E não pode haver transação para prevenir litígio. Só depois de instaurado este é possível a transação.

Tanto como no direito privado, a transação é um acordo, que se caracteriza pela ocorrência de concessões mútuas. Mas no direito tributário a transação (a) depende sempre de previsão legal; e (b) não pode ter o objetivo de evitar o litígio, só sendo possível depois da instauração deste.

As razões dessa diferença são bastante simples. Se o agente do Estado pudesse transigir sem autorização legal, estaria destruída a própria estrutura jurídica deste. Por outro lado, não sendo a transação forma comum de extinção do crédito tributário, nada justifica sua permissão a não ser nos casos em que efetivamente exista um litígio. (Machado, 2019).

A transação, negócio jurídico aplicável em diversos ramos do Direito, visa, por meio de acordo, extinguir obrigações ou prevenir e solucionar conflitos, com concessões mútuas, de maneira a equilibrar a vontade e o interesse de cada parte, em prol da satisfação da contenda. No âmbito tributário, a transação possui consideráveis limites, que devem ser observados, a fim de garantir sua legitimidade.

Com efeito, para se operar a transação tributária, é absolutamente necessário a edição de uma norma autorizadora e específica, tendo em vista que a Administração Pública não goza de discricionariedade para firmar o pacto. Assim “a consensualidade em matéria tributária demanda necessariamente a edição de uma lei geral em matéria tributária mediante lei complementar. (Buíssa, Bevilacqua, 2015, p. 52).

A transação tributária é estritamente vinculada ao princípio constitucional, legalidade. Ou seja, a autoridade tributária necessita de lei em sentido estrito para conferir legitimidade a uma autoridade específica para que esta, em lei, disponha sobre as condições do crédito e quais serão os elegíveis para se transacionar (Barreto, 2020).

Sobre o princípio da legalidade Hugo de Brito Machado preleciona:

Por legalidade entende-se a garantia concedida aos cidadãos de que estes somente por lei poderão ser obrigados a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Consagrada no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988, a legalidade impõe-se nas relações processuais como nos atos do Poder Público de uma maneira geral. Desse modo, não apenas os procedimentos administrativos preliminares (v.g., uma fiscalização tributária), como também o processo administrativo de controle interno da legalidade dos atos administrativos, e o processo judicial tributário,

enfim, toda a atividade processual tributária desenvolve-se, como não poderia deixar de ser, nos termos em que prevista previamente em lei. Embora consagrados na doutrina e na jurisprudência o uso da expressão princípio da legalidade, na verdade nem sempre a legalidade poderá ser vista como um princípio, mas sim como uma regra. Não raro, a exigência da legalidade não se mostra como a positividade direta de um valor, que deverá ser atendido na medida do possível, sendo sopesado com outros que lhe são antagônicos à luz de cada caso concreto, como é o caso da capacidade contributiva, da justiça, da segurança, da proteção à livre iniciativa, ao meio ambiente, ao pleno emprego, da economia e instrumentalidades processuais, da efetividade da tutela jurisdicional etc. Em muitas situações, a legalidade estrutura-se tal como regras jurídicas, e a sanção para o ato desprovido de amparo legal é a nulidade. Não existem, ou pelo menos não devem existir, temperamentos. Em matéria processual, a legalidade, embora assaz relevante, é como que tornada desnecessária quando isoladamente considerada, porquanto tida como englobada pelo princípio do devido processo legal. A importância da legalidade subsiste na esfera dos meros procedimentos, como é o caso do procedimento de fiscalização, especialmente porque há quem não considera aplicável a esse tipo de atividade meramente procedimental o princípio do devido processo legal. (Machado, 2019).

José Eduardo Soares de Melo, lecionando sobre o tema, dispôs que a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe pôr fim ao litígio e conseqüente extinção do crédito tributário, indicando a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. O Poder Público, sem embasamento legal, não pode dispensar qualquer gravame fiscal em razão do crédito ser indisponível. Tratando-se de autêntico acordo entre Fazenda Pública e os devedores, em que estas partes renunciam ao questionamento de seus eventuais direitos relativos ao tributo. Exemplificando, o caso da lei dispor que o contribuinte recolhendo o tributo a vista, ficará dispensado das multas; ou se o contribuinte desistir da ação judicial impugnando exigibilidade tributária, não serão devidos honorários de sucumbência. (Melo, 2005, p. 47)

O instrumento de transação deve apresentar os seus devidos limites e atender aos pressupostos da legalidade, sendo certo que a transigibilidade das controvérsias tributárias não poderá ser tratada como um simples acordo de concessões mútuas entre os sujeitos da obrigação tributária. Assim, “considerando que a tributação está relacionada ao interesse público, visto que é voltada para a realização de fins sociais, por meio de prestação de serviços públicos e de programas essenciais, é necessária previsão em lei para dispor desses valores” (Ribeiro, 2022, p. 153).

No mesmo sentido:

Como se sabe, o princípio da legalidade administrativa foi

historicamente desenvolvido como instrumento de amarra à atuação da administração pública, notadamente em um contexto econômico e social no qual o ordenamento jurídico era construído a partir de uma ideia de contenção do Estado, que só deveria atuar positivamente quando direitos individuais fossem (ou estivessem para ser) violados. É por isso, portanto, que se decide por vincular a atividade do administrador público aos estritos limites daquilo que lhe fosse permitido pelo parlamento, diminuindo, assim, as probabilidades de intervenções invasivas do poder público na esfera privada dos particulares. (Faria, 2022, p. 290).

Vale destacar, por fim, que, no âmbito federal, a Lei 13.988/2020 regulamenta, de forma detalhada a transação tributária, estabelecendo “os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública” (Brasil, 2020). Referida norma consiste em “ferramenta com o escopo de escapar do Judiciário e proceder à resolução consensual de conflitos” (Carvalho Filho, 2023, p. 856).

2.1 A Transação Tributária e a Indisponibilidade do Interesse Público

A Administração Pública, na gestão dos interesses públicos, não tem poder de disposição, havendo de geri-los na mais estreita conformidade do que preceitua a lei. O princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece que os interesses da coletividade, representados pelo Estado, não podem ser negociados ou renunciados pelos agentes públicos. Assim, apesar de o sistema jurídico assegurar “aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular” (Carvalho Filho, 2023, p. 29).

Sobre o conceito de interesse público:

O interesse público consubstancia-se, portanto, no interesse de todos os indivíduos que compõem uma sociedade, seja ele atinente a interesses de maiorias ou minorias, razão pela qual não haveria um único interesse público, homogêneo e singular, mas vários interesses públicos, alguns conflitantes, inclusive, entre si. Não se trata o interesse público do interesse de um todo em abstrato, concebido em desconexão com os interesses individuais. Nessa linha, seria inadmissível que um interesse do todo se sobrepusesse ao interesse individual das partes que o compõe, pois o interesse do todo é, na realidade, função qualificada dos interesses das partes. (Pereira, Giovanini, 2017, p. 1.149)

Esse princípio impõe limites à atuação do Estado, exigindo que qualquer medida adotada esteja voltada para a proteção e promoção do interesse público, acima de qualquer

interesse particular, indicando “a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, configurando-se como uma decorrência de sua supremacia” (Justen Filho, 2024, p. 38).

Odete Medauar (2007, p.128), ao tratar da preponderância do interesse público esclarece:

A expressão pode ser associada a bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida em sociedade. Esse princípio vem se apresentando tradicionalmente como fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo, e, também, de prerrogativas e decisões, por vezes arbitrárias da administração pública. Mas vem sendo matizado pela ideia de que a Administração cabe realizar ponderações dos interesses perante determinadas circunstâncias, para que não ocorra o sacrifício a priori de nenhum interesse, o objetivo dessa função está em busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses com a minimização de sacrifícios.

Assim, o princípio da indisponibilidade dos bens públicos impõe a necessidade de previsão normativa para que a autoridade competente possa adentrar no regime de concessões mútuas, que é da essência da transação. Os sujeitos do vínculo concertam em renunciar suas parcelas de direito, chegando a um denominador comum, teoricamente interessante para ambas as partes, e que propicia o desaparecimento simultâneo do direito subjetivo e do dever jurídico correlato. (Carvalho, 2008, p. 7).

Por isso, na transação tributária, esse princípio desempenha um papel crucial. A negociação entre Fisco e contribuinte deve sempre ter como norte o atendimento do interesse público, garantindo que o acordo não resulte em prejuízo para a sociedade.

A indisponibilidade das imposições tributárias (obrigações tributárias) e do produto da arrecadação (créditos tributários) tem relação direta com dois fatores: a) o dever de obediência estrita ao princípio da legalidade; b) os limites da discricionariedade atribuída aos atos administrativos inerentes à tributação.

Verifica-se, ainda, verdadeira ampliação conceitual do interesse público supremo, que passa a abranger os direitos dos indivíduos não apenas com o viés limitador e controlador da atividade estatal para que guarde perfeita harmonia com a lei e direitos garantidos pelo ordenamento, mas também como propulsores da eficaz consecução da missão estatal.

Acrescente-se:

A partir da sincronização dos princípios da legalidade, eficiência administrativa, igualdade tributária e da livre concorrência, o interesse público restará plenamente atendido em prol não só das burras do Fisco,

mas, sobretudo, da liberdade do contribuinte em ver-se não só adimplente com seus deveres perante o Fisco, mas em usufruir um harmônico ambiente de colaboração fiscal e livre concorrência. (Buíssa, Bevilacqua, 2015, p. 53).

Assim, em se tratando de transação tributária, tem-se que, “apesar de a transação envolver um direito público, o interesse da sociedade se impõe no encerramento do litígio, prevalecendo o interesse maior sobre os interesses individuais divergentes” (Ribeiro, 2022, p. 151).

O procedimento adotado pela administração para extinguir a exigibilidade da obrigação tributária se enquadra na exteriorização da função administrativa alcançada por meio da transação, cuja finalidade é acordar de forma vantajosa, eficiente e célere o interesse das partes envolvidas na relação tributária.

Para este fim, a transação torna-se necessária para promover a solução mais conveniente e oportuna, que envolva tanto a recuperação de crédito tributário como a pacificação processual, tendo em vista os pilares da desjudicialização, possibilitando a adoção de métodos alternativos de cobrança. Assim, “é possível harmonizar o princípio da indisponibilidade do interesse público com a lógica consensual dos atos administrativos negociais” (Faria, 2022, p. 276).

Para Diana de Barros Lobo e Phelippe Pires de Oliveira (2018, p.107):

O primado de indisponibilidade do interesse público deve ser interpretado em vista de um interesse maior de efetividade da jurisdição, de estabilização das relações jurídicas e interesses gerais da sociedade. Essa perspectiva mais ampla já orientou diversas iniciativas do Estado, a exemplo da possibilidade de conciliação dos entes públicos em Juizados Especiais, a permissão para que os procuradores públicos não apresentem recursos de matérias pacificadas, entre outras. Nesse sentido, a verdadeira perseguição do interesse público levaria justamente à possibilidade de solução alternativa também para a conclusão de litígios tributários.

Destaca-se ainda que, “a suposta incompatibilidade entre a indisponibilidade do interesse público e a consensualização do direito administrativo decorre de uma equivocada compreensão do interesse público (ou também de um preexistente repúdio à noção de indisponibilidade)” (Faria, 2022, p. 296).

No âmbito tributário, tem-se que a consensualidade, na maioria das vezes, atende ao interesse público. Porém, para que a transação não viole o princípio da indisponibilidade do interesse público, ela deve ser conduzida de forma a assegurar que as concessões realizadas estejam justificadas por um ganho maior para o interesse público, como a resolução célere de litígios, a recuperação de créditos que, de outra

forma, seriam incertos, ou a redução de custos processuais. Tem-se que “não é um interesse meramente individual do contribuinte em extinguir o seu dever jurídico de quitar a obrigação tributária, mas um interesse público, pois a sociedade deseja que a arrecadação tributária seja efetiva” (Ribeiro, 2022, p. 51).

Diante disso, a transação tributária, quando realizada em conformidade com o princípio da indisponibilidade do interesse público, representa relevante ferramenta para a gestão eficiente dos créditos tributários.

2.2 O Princípio da Eficiência na Transação Tributária

A eficiência na administração pública é um princípio fundamental, com expressa previsão no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que visa à otimização dos recursos e a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade. Este conceito implica a capacidade de alcançar resultados desejados com o menor custo possível, promovendo a gestão eficaz dos recursos públicos e garantindo a satisfação das necessidades da população. Assim, o princípio da eficiência busca criar táticas que promovam a celeridade eficaz na consecução das atividades administrativas, inclusive no que concerne à cobrança e à extinção do crédito tributário.

O aludido princípio foi problematizado por Carvalho Filho, com ênfase nas referências de produtividade e de economicidade, nos termos que seguem:

A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência.

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. (Carvalho Filho, 2023, p. 25).

A fim de evitar que o princípio da eficiência se limite à lógica econômica, esclarece Marçal Justen Filho:

Mas quando se afirma que a atividade estatal é norteada pela eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à pura e exclusiva racionalidade econômica. Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica. Numa empresa privada, busca-se a maior eficiência econômica. A autonomia permite organizar os fatores da produção segundo as finalidades perseguidas egoisticamente pelo empresário – o que autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, e não apenas aqueles de cunho econômico. (Justen Filho, 2024, p. 75).

Assim, a atividade administrativa deve ser congruente, oportuna e adequada aos fins a serem alcançados, o que, no caso da transação tributária consiste na extinção da obrigação tributária, graças à escolha dos meios próprios e da ocasião propícia para utilizá-los. Essa abordagem consensual visa a resolver conflitos fiscais de maneira mais célere e menos onerosa, tanto para o Fisco quanto para os contribuintes.

A transação tributária tem como finalidade principal a resolução de conflitos entre o Fisco e o contribuinte, visando à redução da litigiosidade e ao aumento da arrecadação tributária de forma eficiente.

Conforme se extrai do relatório Justiça em Números do ano de 2023, os procedimentos de execução fiscal representam 64% das execuções pendentes no Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%, com tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses (Brasil, 2024), o que indica que, nem sempre, a mera cobrança do tributo pela via judicial se revela adequada para alcançar a eficiência na gestão tributária.

Com efeito a morosidade e excessivo número de processos que colapsaram o sistema jurídico trouxeram à tona a verdade inexorável de que o maior número de processos em curso nos Tribunais Pátrios são ações em que se discutem ou se cobram tributos.

Nesse sentido, os processos travados entre a administração e o contribuinte não param de aumentar. De fato, o número de recursos administrativos/judiciais e o volume de créditos tributários inscritos em dívida ativa sobem em projeções geométricas. Neste contexto caótico, a adoção de novos mecanismos de resolução de conflitos tributários agrega um maior nível de efetividade aos procedimentos administrativos de arrecadação e cobrança dos créditos tributários. Diante desse cenário, é imprescindível uma reflexão mais profunda sobre os instrumentos que permitem uma ampliação da participação dos

cidadãos no processo construtivo de soluções para os litígios; uma reflexão que aborde uma análise efetiva da importância da introdução de novos conceitos no âmbito administrativo, tais como discricionariedade, consensualidade e transação.

Ao adotar a transação tributária, o Estado pode reduzir a carga de trabalho do sistema judicial, uma vez que muitos litígios fiscais são resolvidos por meio de acordos, evitando longos processos judiciais. Esse processo não apenas acelera a arrecadação, mas também diminui os custos associados às disputas fiscais prolongadas, promovendo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Diante disso, defende-se que, para que se alcance a eficiência na arrecadação de tributos, exige-se a adoção de medidas eficazes de cobrança, dentre as quais se destaca a transação tributária.

3 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E AS EXECUÇÕES DE PEQUENO VALOR

Um dos objetivos da transação tributária, para além de promover melhor gestão da arrecadação de tributos, consiste na diminuição da sobrecarga do Judiciário, uma vez que a resolução extrajudicial de litígios fiscais pode reduzir o volume de processos em andamento. Essa temática se torna ainda mais relevante diante de execuções de pequeno valor, uma vez que a utilização da via judicial seria mais onerosa para a Administração Pública.

Por isso, a possibilidade de transação em execuções de pequeno valor foi reforçada com as novas diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1184 e pela Resolução 547 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surgindo como uma alternativa eficaz para resolver tais litígios de forma menos onerosa e mais rápida, atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade que regem a Administração Pública.

No julgamento do Tema 1.184, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a viabilidade de extinguir execuções fiscais de pequeno valor, ressaltando a existência de métodos mais eficientes para a recuperação do crédito tributário e levando em conta a sobrecarga que afeta o sistema judiciário brasileiro. Diante disso, estabeleceu a seguinte tese:

"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". (Brasil, 2023).

A possibilidade de transação, no caso de débitos tributários de valor irrisório, foi assim abordada pela Relator Ministra Cármen Lúcia, no Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC, em que se firmou a tese em questão:

Com a possibilidade de se levar a protesto certidões de dívida ativa, a Fazenda Pública de qualquer dos entes passou a dispor de outro instrumento para conduzir o devedor a regularizar sua situação fiscal, além do ajuizamento direto, primário e único da execução fiscal. [...] Havendo interesse e obrigação dos entes estatais de cobrar as suas dívidas, as dívidas que os contribuintes têm com eles, é exato afirmar que o princípio da eficiência administrativa e financeira impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir nas mesmas condições. Menos ainda se legitima a escolha da judicialização, quando o custo financeiro e administrativo seja tanto maior quanto o que se tem a receber do devedor. Refiro-me à ineficiência administrativa, que se mostra pela transferência e a solução buscada, entregando-se mais atribuição a órgãos de outro Poder, pela indolência administrativa de se buscarem alternativas internas nos entes estatais.

[...]

Apesar de os Tribunais se esforçarem para a redução do número de processos, com resultados muito satisfatórios nos últimos anos, as execuções fiscais de pequeno valor impõem custo muito maior do que o valor dos débitos devidos.

Seguindo a orientação do STF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, instituiu “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” (Brasil, 2024).

Na referida resolução, o CNJ reconhece como legítima a extinção de execuções fiscais de valores irrisórios, considerando, para tanto, o montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), “respeitada a competência constitucional de cada ente federado” (art. 1º), e passa a exigir da Administração Pública a prévia tentativa de recebimento do crédito tributário, assim dispendo:

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como

redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa. (Brasil, 2024)

Assim, entre as diretrizes estabelecidas, tanto a Resolução 547 do CNJ, quanto o entendimento firmado no julgamento do Tema 1.184, tem-se a importância da transação tributária como um mecanismo eficaz para o recebimento de créditos fiscais de pequeno valor. Incentivam-se, portanto, os programas de transação, que podem incluir a concessão de descontos sobre multas e juros, parcelamento facilitado e outras condições favoráveis ao contribuinte.

Vale destacar que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional publicou Nota Pública sobre a decisão do STF a respeito do Tema nº1.184 e o impacto da resolução CNJ nº547/2024, em que afirma:

a) há leis gerais de parcelamento e de transação fiscal no âmbito federal (Leis nº 10.522/2002 e 13.988/2020; e Resolução CCFGTS nº 1.068, de 25/07/2023) e tais modalidades de liquidação de créditos e autocomposição estão efetivamente à disposição dos devedores. Não à toa, ao longo dos últimos anos, já houve a regularização de mais de 558 bilhões de reais em cerca de 2,4 milhões de acordos de transação; (Brasil, 2024).

Por ser mais eficaz e menos dispendioso que haja a prévia tentativa de satisfação do crédito por outros meios antes de buscar a via judicial, notadamente em se tratando de execuções de pequeno valor, é que a transação tributária se consagra, diante desse contexto, como método para, não só reduzir a carga procedimental nos tribunais, mas também para promover melhor gestão na arrecadação tributária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, a transação tributária, como forma de extinção do crédito tributário, pautada na legalidade, consiste em importante mecanismo para a gestão tributária, permitindo a resolução de conflitos e a regularização de débitos fiscais.

A partir da análise da indisponibilidade do interesse público e do princípio da eficiência, constatou-se que a transação pode conduzir à melhor gestão de arrecadação tributária, possibilitando o recebimento de tributos por método eficaz e menos oneroso que a execução fiscal. Assim, os acordos de transação refletem a eficiência da

Administração Pública moderna, que não mais insiste em promover e manter em curso ações de execuções fiscais comprovadamente infrutíferas, que lhes acarretam, excessivos gastos sem qualquer contrapartida econômica.

Vê-se que a antiga cultura de judicialização começa, finalmente, a abrir espaço para as luzes do consensualismo, o qual permite que as partes convirjam na intenção de pôr fim ao litígio, com o objetivo de alcançar soluções rápidas, eficientes e não raro, mais adequadas do que eventualmente iriam obter após longos anos de atuação no judiciário.

Assim, destacou-se como a transação tributária, introduzida como um mecanismo de resolução consensual de litígios fiscais, oferece uma alternativa viável ao procedimento executivo, especialmente em casos de baixo valor, em que os custos do processo muitas vezes superam os montantes a serem recuperados.

Também se realizou a análise da transação tributária em relação às execuções fiscais de pequeno valor, a partir do entendimento firmado pelo STF no julgamento do Tema 1.184 e da Resolução nº 547/2024 do CNJ, demonstrando que se revela uma oportunidade significativa para aprimorar a gestão de litígios tributários e a eficiência do sistema judicial. O posicionamento adotado pelo STF e pelo CNJ reforçou a relevância da transação como mecanismo para a resolução de execuções fiscais de baixo valor, incentivando a adoção de práticas mais eficientes e menos onerosas para a Administração Pública.

Assim, a transação tributária oferece um mecanismo de resolução consensual que pode reduzir a carga sobre o Judiciário, minimizar os custos associados à recuperação de créditos e promover uma abordagem mais flexível e negociada para a solução de disputas fiscais.

Por fim, ressalva-se ser necessário garantir que o processo de transação não apenas facilite acordos, mas também preserve a eficiência administrativa na recuperação de créditos tributários, de modo a contribuir para a desjudicialização de conflitos e otimização da arrecadação, especialmente nos casos em que os gastos processuais superariam o crédito a ser obtido pela Fazenda Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.280.482/SC**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 7 fev. 2012. Diário da Justiça Eletrônico [DJ-e], 13 abr. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.184**: Extinção de Execuções Fiscais de Pequeno Valor. Repercussão Geral. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184> Acesso em: 01 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf> Acesso em: 01 set. 2024.

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. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Nota Pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2024/nota-publica>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 01 set. 2024.

BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. Consensualidade na Administração Pública e Transação Tributária. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 174, p. 46-54, ago. 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio De Janeiro: Grupo GEN, 2023.

CARVALHO, Rubens Miranda de. **Transação tributária, arbitragem e outras formas convencionadas de solução de lides tributárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na administração pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 03. Rio de Janeiro, set./dez. 2022.

LOBO, Diana de Barros, OLIVEIRA, Phelippe Pires. Transação Tributária: mito ou realidade. **Valor Econômico**. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2018/05/08/transacao-tributaria-mito-ou->

realidade.ghtml. Acesso em: 28 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 2005.

PEREIRA, Ana Lúcia; GIOVANINI, Ana Elisa Pretto Pereira. Arbitragem na Administração Pública Brasileira e Indisponibilidade do Interesse Público. **Quaestio Juris**. Vol. 10, n. 02, Rio de Janeiro, 2017.