

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

**JONATHAN BARROS VITA**

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

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

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **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

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 28 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato e Antônio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

#### **Bloco 01 – Reforma tributária e processo**

1. Reforma tributária e inovação no agronegócio brasileiro: ameaças regulatórias à sustentabilidade tecnológica na era pós-ec no 132/2023
2. Novo papel do supremo tribunal federal e do superior tribunal de justiça nos conflitos federativos pós-reforma tributária

3. A uniformização de jurisprudência no contencioso administrativo do IBS e da CBS: conflitos de competência e o comitê de harmonização no PLP 108/2024
4. Parâmetros para o contencioso administrativo e judicial do IBS e da CBS: federalismo brasileiro e a necessidade de uniformização jurisdicional
5. O papel da arbitragem na eficiência fiscal: comitê gestor do IBS e código de defesa do contribuinte

#### Bloco 02 – Direito processual tributário

6. Transação tributária: novas oportunidades para a regularização fiscal com menor custo e maior estratégia no direito brasileiro
7. ODR (online dispute resolution) na administração pública e a desjudicialização dos conflitos tributários
8. A consolidação da consensualidade no direito tributário: análise da transação à luz da segurança jurídica e da eficiência
9. A quarentena fiscal na transação tributária: entre a discricionariedade do fisco e a controvérsia sobre sua (in)constitucionalidade

#### Bloco 03 – Direito Financeiro

10. Efetividade das condenações emitidas pelo tribunal de contas da união nas esferas administrativa e judicial
11. Receitas públicas e privadas do gás natural: notas sobre a participação de terceiros
12. Crise do estado fiscal e os impactos orçamentários da renúncia de receita com despesas médicas no imposto de renda da pessoa física

#### Bloco 04 – Imunidades

13. Entre a constituição e os algoritmos: a imunidade tributária diante da economia digital brasileira

14. Artigo análise da abrangência da imunidade tributária prevista no artigo 150, inciso vi, “b”, da Constituição Federal de 1988

#### Bloco 05 – Tributação e meio ambiente

15. Tributação e sustentabilidade: o mercado de carbono brasileiro pós-lei nº 15.042/2024

16. O princípio da proteção ao meio ambiente como implementação da tributação verde: da vinculação do conjunto de V2G “Vehicle-To-Grid”, V2L “Vehicle-To-Load” e V2H “Vehicle-To-Home” ao sistema tributário ambiental.

#### Bloco 06 – Tributação Internacional

17. Entre o transconstitucionalismo e o imperialismo fiscal: uma análise crítica do redesenho da tributação internacional pelo projeto BEPS

18. A concorrência fiscal internacional como resultado abusividade dos planejamentos tributários internacionais das empresas transnacionais no mundo globalizado

#### Bloco 07 – Tributação e novas tecnologias

19. Criptoativos e tributação: análise comparada entre brasil, OCDE e União Européia

20. Subordinação algorítmica e regulação previdenciária: uma análise jurídico-tributária

#### Bloco 08 – Outros temas relevantes em matéria tributária

21. Conflito de autoridade jurisdicional: a usurpação da competência do órgão pleno do STJ na (re)definição da súmula 375 pelo resp 1.141.990/pr e seus impactos na boa-fé do terceiro adquirente

22. O arbitramento da base de cálculo do ISS: limites do artigo 148 do CTN e controvérsias jurisprudenciais

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se

imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – FURG - Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

**A QUARENTENA FISCAL NA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: ENTRE A  
DISCRICIONARIEDADE DO FISCO E A CONTROVÉRSIA SOBRE SUA (IN)  
CONSTITUCIONALIDADE**

**FISCAL QUARANTINE IN TAX TRANSACTIONS: BETWEEN THE DISCRETION  
OF THE TAX AUTHORITIES AND THE CONTROVERSY OVER ITS (UN)  
CONSTITUTIONALITY**

**Gabriel de Andrade Vicente  
Ainna Vilares Ramos**

**Resumo**

A transação tributária, instituída pela Lei 13.988/2020, representa um avanço para a regularização fiscal no Brasil, mas impõe sanções para o descumprimento, como a quarentena de dois anos que impede a celebração de novos acordos. Este artigo analisa a função e a aplicação desta sanção. O tema central explora como a quarentena dos devedores tributários, ao coibir a concorrência desleal e o inadimplemento estratégico, gera um ambiente de negócios mais justo, resultando em um aumento indireto da arrecadação e da capacidade econômica de empresas e pessoas físicas adimplentes. Contudo, o trabalho defende, como tese jurídica específica, que a aplicação desta quarentena pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tem sido equivocada. O prazo de dois anos deve ser computado a partir do descumprimento material do acordo (inadimplemento), e não da data da formalização da rescisão pela autoridade administrativa. Sustenta-se que o ato de rescisão possui natureza jurídica meramente declaratória, cujos efeitos devem retroagir (*ex tunc*), interpretação essa corroborada por precedentes do Superior Tribunal de Justiça e pelo princípio da interpretação mais favorável em matéria sancionatória (art. 112 do CTN). Conclui-se que, para que a quarentena cumpra sua função de proteger a isonomia, sua aplicação deve ser estritamente legal e razoável, sob pena de se tornar uma penalidade desproporcional.

**Palavras-chave:** Transação tributária, Quarentena fiscal, Termo inicial, Ato declaratório, Isonomia tributária

**Abstract/Resumen/Résumé**

The tax settlement, established by Law 13.988/2020, represents a step forward for tax regularization in Brazil, but imposes penalties for noncompliance, such as a two-year quarantine period that prevents the conclusion of new agreements. This article analyzes the function and application of this sanction. The central theme explores how the quarantine period for tax debtors, by curbing unfair competition and strategic default, creates a fairer business environment, resulting in an indirect increase in revenue collection and the economic capacity of compliant companies and individuals. However, the paper argues, as a specific legal thesis, that the application of this quarantine period by the Attorney General's

Office of the National Treasury (PGFN) has been misguided. The two-year period should be calculated from the date of material noncompliance with the agreement (default), and not from the date the administrative authority formalizes the termination. It is argued that the termination act is merely declaratory in nature, the effects of which should be retroactive (*ex tunc*), an interpretation corroborated by precedents of the Superior Court of Justice and the principle of the most favorable interpretation in sanctioning matters (art. 112 of the CTN). It is concluded that, for the quarantine to fulfill its function of protecting equality, its application must be strictly legal and reasonable, under penalty of becoming a disproportionate penalty.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax transaction, Tax quarantine, Initial term, Declaratory act, Tax equality



## 1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário nacional, notório por sua complexidade e elevada carga tributária, que em 2022 atingiu 33,71% do Produto Interno Bruto (PIB), impõe ao Estado um desafio perene: garantir a arrecadação necessária para o cumprimento de suas funções sociais e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos que possibilitem a regularização dos contribuintes em dificuldade, (BRASIL, 2023).

Nesse cenário, a Lei nº 13.988/2020, que regulamentou a transação tributária, emergiu como um dos mais relevantes instrumentos de política fiscal da história recente, oferecendo uma via de diálogo e negociação para a extinção de litígios entre o Fisco e o contribuinte (BRASIL 1988).

O instituto permite a concessão de descontos e prazos de pagamento especiais, sendo uma ferramenta vital não apenas para a recuperação de créditos considerados de difícil recuperação, mas também para a manutenção de empresas e empregos, especialmente aquelas em processo de recuperação judicial.

A concessão de benefícios tão significativos, no entanto, gera um risco moral inerente: a possibilidade de que o devedor utilize o mecanismo de forma estratégica, sem a intenção de cumprir o acordo, sabendo que poderá renegociar suas dívidas indefinidamente em condições vantajosas.

Tal comportamento criaria uma grave distorção no ambiente de negócios, configurando uma concorrência desleal com as empresas e pessoas físicas que arcam com o peso integral e pontual de suas obrigações tributárias. Uma empresa que sistematicamente falha em pagar seus impostos e se financia por meio de acordos com o poder público possui um custo operacional artificialmente reduzido, em detrimento do concorrente adimplente.

É para mitigar este risco e proteger o princípio da isonomia tributária que o legislador previu, no § 4º do artigo 4º da Lei 13.988/2020 (incluído pela Lei 14.375/2022), a sanção conhecida como "quarentena fiscal". A norma estabelece que o contribuinte com transação rescindida fica impedido, pelo prazo de dois anos, de formalizar um novo acordo (BRASIL 2020).

A quarentena, sob esta ótica, é um mecanismo que visa aumentar a arrecadação dos bons pagadores ao coibir a vantagem indevida dos maus. A finalidade normativa de educar coercivamente o contribuinte, todavia, demonstrou falhas sistêmicas na operacionalização que deturparam o instituto. De impedimentos formalizados anos após o descumprimento da

obrigação à desproporcionalidade da medida frente à insuficiência arrecadatória federal, a quarentena se desnuda desproporcional e ineficiente.

A criação da quarentena fiscal é estabelecida na lei 13.988/2020 e chancelada na Portaria PGFN n. 6.757/2022; todavia, dentre as suas hipóteses de rescisão e disponibilidade tributária a ausenta-se a descrição da principal causa de quarentena tributária da PGFN (BRASIL, 2020).

Ocorre que, a principal causa de quarentena é verificada na hipótese de inadimplência de três parcelas do acordo de negociação, sendo essa inadimplência de parcelas sucessivas ou intercaladas – a hipótese, todavia, não guarda referência na Lei n. 13.988/20, encontrando seu fundamento normativo em editais de negociação – norma infralegal, sem competência tributária para suprimir tributos - modalidade específica de gerenciamento de débitos via sistema REGULARIZE, como determinado, por exemplo, no PGDAU 11/2025, vigente ao momento (BRASIL, 2025).

A forma como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tem aplicado a quarentena fiscal gerou uma controvérsia jurídica que ameaça a própria razoabilidade da sanção. Um dos pontos principais envolve a adoção do termo inicial para a contagem do prazo de dois anos a data em que ela formaliza o ato administrativo de rescisão, um processo que pode ocorrer com considerável atraso em relação ao fato que motivou a penalidade.

Com isso, nasce o questionamento: a imposição de penalidades por tempo determinado, pela PGFN, representa um ato eivado de ilegalidade formal que, na prática tem o potencial de prolongar a sanção de forma arbitrária ou representa ato de delegação de competência tributária proporcional à inadimplência?

Nesse sentido, a presente pesquisa foi desenvolvida por meio do método científico dedutivo, partindo de um raciocínio lógico, de uma premissa geral e, através de um processo de inferência, da busca de uma conclusão específica, utilizando como base fundamental normas gerais de direito tributário e princípios fundamentais do direito.

Utilizou-se, portanto, a metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental. A fundamentação teórica foi extraída da doutrina de direito tributário e administrativo, enquanto a análise prática se baseou no estudo da legislação pertinente (Lei nº 13.988/2020 e Portaria PGFN/ME nº 6.757/2022), de artigos jurídicos e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, a análise acadêmica se debruçou sobre as regras e penalidades atreladas à Transação Tributária, ocupando-se especificamente do estudo histórico e contextual da transação e do impacto das ferramentas de negociação na arrecadação federal, para, então, compreender as consequências do impedimento de negociação de débitos tributários federais.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO-JURÍDICO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

A transação como modalidade de extinção do crédito tributário não é uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando-se prevista no Código Tributário Nacional (CTN) de 1966, em seu artigo 171 (BRASIL, 1966).

Contudo, por mais de cinco décadas, o instituto permaneceu como letra morta, um reflexo da cultura de baixa flexibilidade da administração pública em reformar o seu tradicional e ineficiente sistema de cobrança da dívida ativa.

O marco inicial para sua efetiva regulamentação surgiu apenas em 2009, com a assinatura do II Pacto Republicano de Estado. Este pacto, firmado entre os três Poderes, reconheceu a necessidade de racionalizar os procedimentos de cobrança da Fazenda Pública, tanto em âmbito judicial quanto administrativo (BRASIL, 2009).

A inércia legislativa, no entanto, persistiu até que a Medida Provisória nº 899, de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988/2020, finalmente regulamentou a transação tributária, impulsionada pela necessidade premente de solucionar o crescente volume de débitos inscritos e passíveis de prescrição (BRASIL, 2020).

A importância de um mecanismo de negociação fiscal se torna ainda mais evidente no contexto da recuperação judicial (RJ). Regulada pela Lei nº 11.101/2005, a RJ foi concebida para viabilizar a reestruturação de empresas em crise, permitindo a suspensão de ações e execuções enquanto a devedora negocia um plano de pagamento com seus credores (BRASIL, 2005).

Ocorre que, por uma opção legislativa expressa no artigo 187 do CTN, os débitos de natureza tributária são apartados do concurso de credores. Tal exclusão cria uma situação paradoxal: a empresa pode conseguir renegociar todo o seu passivo privado, mas, ao final do processo, permanece com uma dívida fiscal integral e executável, o que ameaça a eficácia da própria recuperação (BRASIL, 1966).

Nesse cenário, a transação tributária surge como a principal e, por vezes, única ferramenta capaz de solucionar o passivo fiscal e garantir a efetiva preservação da atividade empresarial (OLIVEIRA, 2015).

Fundamentando toda a sistemática tributária, o princípio da legalidade, inscrito no artigo 150, I, da Constituição Federal e replicado no CTN, estabelece que nenhum tributo pode ser exigido ou aumentado senão em virtude de lei. Este postulado basilar veda que atos normativos

infralegais, como portarias ou instruções normativas, criem obrigações ou restrições não previstas no texto legal (BRASIL, 1966).

O respeito a este princípio é essencial para a segurança jurídica e para a proteção do contribuinte contra o arbítrio do Fisco, sendo o alicerce sobre o qual se deve analisar a legitimidade de quaisquer impedimentos à negociação fiscal impostos pela administração.

## 2.1. A CAPACIDADE DE PAGAMENTO PRESUMIDA (CAPAG-P) COMO FATOR INVIABILIZADOR DA ADIMPLÊNCIA

Com o objetivo declarado de conferir objetividade e isonomia aos acordos de transação, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional instituiu, por meio da Portaria PGFN nº 6.757 de 2022, o critério da Capacidade de Pagamento (CAPAG). Este sistema classifica os contribuintes em um *rating* que varia de “A” (alta capacidade de pagamento) a “D” (crédito irrecuperável), determinando a extensão dos benefícios, como descontos e prazos, que podem ser concedidos (BRASIL, 2022).

Em sua concepção teórica, a CAPAG visa impedir a concessão de vantagens indevidas a devedores com capacidade de arcar com seus débitos, direcionando os maiores benefícios àqueles com dívidas consideradas de difícil recuperação (BRASIL, 2022). A intenção é nobre, pois busca alocar os recursos públicos de renúncia fiscal de forma mais eficiente e justa.

O problema central, contudo, reside na metodologia de cálculo, que resulta em uma Capacidade de Pagamento Presumida, ou CAPAG-P. Essa presunção é gerada por um algoritmo que analisa um conjunto de informações cadastrais, patrimoniais e econômico-fiscais do contribuinte, como faturamento, patrimônio líquido e dados de declarações fiscais conforme disposto no Art. 19 da Portaria PGFN nº 6.757 subscrita (BRASIL, 2022).

Embora a busca por uma análise de dados ampla seja louvável, o resultado frequentemente se descola da realidade do fluxo de caixa e da capacidade efetiva de geração de receitas da empresa. O algoritmo pode interpretar um patrimônio imobilizado, como máquinas ou imóveis, como sinal de riqueza e capacidade de pagamento, ignorando a completa falta de liquidez da companhia para honrar suas obrigações correntes e, inclusive, o próprio custo operacional do negócio.

A fórmula passou a considerar indicadores como o valor total de notas fiscais de saída e de entrada, e o valor de veículos em nome do devedor. Tais métricas são fundamentalmente falhas, pois não distinguem operações que geram receita daquelas de mera circulação de mercadorias, além de considerarem como ativos disponíveis para alienação bens que são

essenciais à continuidade da atividade empresarial, como a frota de uma transportadora (ANDRASCHKO, 2023).

Essa discrepância entre a presunção matemática e a realidade financeira converte a CAPAG-P em um poderoso fator inviabilizador da adimplência. Uma empresa em severa crise de liquidez, mas com um patrimônio relevante registrado em seu balanço, pode ser classificada com um *rating* "A" ou "B"(ANDRASCHKO, 2023).

Tal classificação, segundo as regras da PGFN, impede que ela obtenha descontos significativos em multas e juros, tornando a proposta de transação absolutamente impraticável.

Ao apresentar uma oferta de negociação baseada em uma presunção irreal, a PGFN cria um impedimento inicial que inviabiliza o acordo antes mesmo de sua celebração. Em muitos casos, o contribuinte, desesperado para obter uma certidão de regularidade fiscal, acaba por aceitar termos que, desde o início, são sabidamente inexecutáveis.

A aceitação de condições de negociação em discrepância à realidade empresarial para a regularização emergencial abre margem para que se incorra em inadimplência sucessiva de parcelas, imputando ao contribuinte a quarentena como um reflexo da própria falha da administração em quantificar adequadamente a capacidade econômico-financeira do contribuinte ao aplicar métricas padronizadas de avaliação.

Dessa forma, a CAPAG-P, concebida para ser uma ferramenta de justiça e eficiência, transforma-se em um obstáculo intransponível à adimplência. Ela inicia um ciclo perverso que, em vez de promover a regularização, empurra o contribuinte para o descumprimento.

A presunção de capacidade de pagamento, quando divorciada da realidade do fluxo de caixa, não apenas impede a celebração de acordos viáveis, mas também serve como o estopim para futuras rescisões e para a aplicação de sanções ainda mais severas, como a quarentena fiscal, perpetuando a situação de irregularidade do devedor e o prejuízo aos cofres públicos.

## 2.2. A INTERFERÊNCIA DOS IMPEDIMENTOS DE NEGOCIAÇÃO NO AUMENTO DO CUSTO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Os impedimentos à negociação de débitos federais (BRASIL, 2020), sejam eles a imposição de um acordo inviável por uma CAPAG-P irreal ou a aplicação de sanções como a quarentena fiscal de dois anos, interferem diretamente no aumento do custo tributário suportado por toda a sociedade.

Essa relação, embora não seja aparente à primeira vista, opera por uma lógica econômica direta e inescapável: a ineficiência na arrecadação de um segmento de contribuintes resulta,

invariavelmente, na oneração dos demais. O custo da oportunidade perdida na cobrança de um devedor é socializado e redistribuído entre os contribuintes adimplentes.

Quando um contribuinte com potencial de pagamento é impedido de regularizar sua situação fiscal por barreiras administrativas desproporcionais, a dívida que poderia ser, ao menos parcialmente, recuperada por meio de uma negociação pragmática, migra para o crescente estoque de créditos de difícil ou impossível recuperação.

Esse entendimento pode ser extraído dos autos do processo n. 0801350-37.2025.4.05.0000, tramitando, ainda, em grau recursal no TRF5:

O Governo Federal está desesperado para aumentar a arrecadação, porque a sua coluna de despesas está bem maior que a coluna de receitas, por isso anda criando todo tipo de parcelamento, como o consignado no invocado Edital PGDAU n° 6/2024, publicado em 05 de novembro de 2024, para, além de aumentar as receitas, facilitar a vida do combalido Contribuinte, que está querendo aderir, para poder funcionar legalmente, e vem uma Autoridade de terceiro escalção criando o mencionado irrazoável e desproporciona tipo de empecilho. Ato administrativo dessa natureza prejudica a todos, principalmente a economia do País. Se o Contribuinte ficou inadimplente em parcelamento anterior certamente decorreu do insuportável peso da gigantesca carga tributária que sufoca a todos na atualidade do nosso sofrido País. E esse tipo de ato administrativo despreza a boa fé do Contribuinte em voltar a ficar regular perante o pantagruélico "LEÃO" Fazendário, e, como já dito, fere de morte a lógica simples de política econômico administrativa que indica que as Autoridades alimentadoras desse "LEÃO" insaciável têm é que cuidar para que tudo dê certo e não criar um longuíssimo prazo de "castigo" de 2(dois) anos, capaz de levar à bancarrota todo tipo de Empresário, principalmente os micro e pequenos Empresários como o que ora clama por uma tutela de urgência, o qual, por cima de tudo, é da área de ENSINO, pelo que deveria até gozar de imunidade tributária, porque o que falta neste combalido PAÍS é exatamente ENSINO.

Esse montante agrava o déficit fiscal, pressionando o Estado a buscar fontes alternativas de receita para financiar as políticas públicas essenciais, como saúde, educação e segurança.

O debate sobre a eficiência dos mecanismos de cobrança fiscal no Brasil advém de um contexto macroeconômico de recorrente preocupação. Relatórios recentes do Tesouro Nacional indicam uma trajetória de deterioração da dívida pública, classificada por especialistas como "fora de controle".

As projeções apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) pode superar a marca de 84% do Produto Interno Bruto (PIB) nos próximos anos, com algumas análises de instituições independentes, como a IFI do Senado, projetando cenários ainda mais graves a longo prazo.

O aumento do endividamento público demonstra de forma latente a urgência de otimizar todas as fontes de receita do Estado. Nesse diapasão, a ineficiência na recuperação de créditos tributários, agravada por impedimentos de negociação desproporcionais e contraproducentes,

representa uma falha sistêmica que contribui diretamente para o aprofundamento do rombo fiscal.

A incapacidade do Estado em converter seu vasto estoque de dívida ativa em receita líquida, por meio de instrumentos eficientes como a transação, força o governo a manter uma carga tributária elevada sobre os contribuintes adimplentes ou a aumentar seu endividamento, perpetuando o ciclo de descontrole fiscal apontado pelos relatórios (BRASIL, 2025).

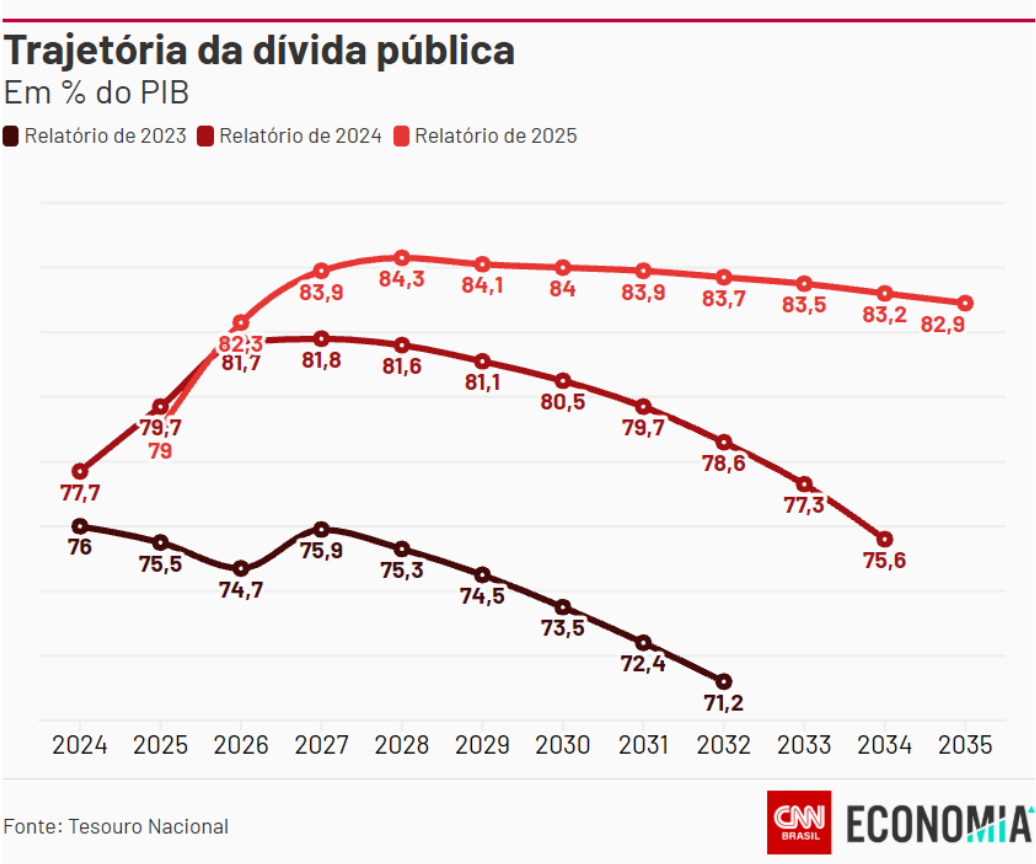


Figura 1 (BRASIL, 2025).

A resposta mais comum e historicamente comprovada a essa pressão é a manutenção de uma carga tributária elevada ou a criação de novos tributos, que recaem sobre o universo de contribuintes que já cumprem suas obrigações, sejam eles empresas ou pessoas físicas.

A alternativa à negociação é a execução fiscal, via processual estabelecida pela Lei nº 6.830/1980. Contudo, A insistência na via judicial para a cobrança de débitos fiscais, em detrimento de métodos alternativos de negociação, é uma das causas centrais da morosidade do Poder Judiciário e um fator que agrava o desequilíbrio das contas públicas.

Conforme pode-se extrair do relatório "Justiça em Números 2024", publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela um cenário caótico: as execuções fiscais

representam 31% de todos os casos pendentes na Justiça brasileira e 59% do total de execuções pendentes. Essas métricas comprovam que o litígio tributário é o principal gargalo do sistema judicial do país (BRASIL, 2024).

A ineficiência desse modelo é evidenciada pela taxa de congestionamento, que atinge o patamar de 87,8% para as execuções fiscais. Isso significa que, de cada 100 processos dessa natureza que tramitaram em 2023, apenas 12 foram baixados. O relatório do CNJ é categórico ao afirmar que, sem esses processos, a taxa de congestionamento global da Justiça brasileira cairia de 70,5% para 64,7% (BRASIL, 2024).

A morosidade é ainda mais gritante quando se analisa o tempo de tramitação: um processo de execução fiscal leva, em média, 7 anos e 9 meses para ser concluído, o triplo do tempo médio dos demais processos judiciais (BRASIL, 2024).

A insistência na via executiva em detrimento de uma negociação viável representa um custo de oportunidade para o Estado, que gasta mais para arrecadar menos, enquanto poderia obter uma recuperação parcial e imediata do crédito por meio da transação tributária devidamente desburocratizada.

Dessa forma, o custo da falha em arrecadar de um devedor específico é transferido para os ombros da sociedade. O valor que o Fisco deixa de receber por ter inviabilizado uma negociação razoável é, indiretamente, compensado por uma carga tributária geral maior do que a que seria necessária caso a cobrança fosse mais eficiente.

Os impedimentos à negociação, portanto, não geram um prejuízo restrito à relação bilateral entre o Fisco e o devedor; eles geram uma externalidade negativa que eleva o custo tributário nacional, corrói a competitividade das empresas que cumprem rigorosamente suas obrigações e diminui a renda disponível das famílias.

A remoção de barreiras desproporcionais à negociação não é um mero benefício ao devedor, mas uma medida de política fiscal inteligente, que visa otimizar a arrecadação e distribuir o ônus fiscal de forma mais justa.

### **3. O IMPEDIMENTO COMO FATOR INCONSTITUCIONAL, DESPROPORCIONAL E GERADOR DE UM CICLO VICIOSO**

É de conhecimento técnico tributário que a PGFN é o órgão autárquico responsável pelos procedimentos de cobrança dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União, iniciando seus procedimentos de constrição por meio da cobrança extrajudicial, em cartório, sendo seguido pelo processamento judicial da Execução Fiscal.



O procedimento expropriatório, durante muito tempo, foi marcado como a “última instância” para as empresas devedoras, entendendo que, por se tratar de um título líquido, certo e exigível – ressalvadas as questões de ofício – não seria possível impedir os bloqueios judiciais e suas respectivas conversões em renda para a União.

Com a criação da Lei 13.988/2020 e a revolução dos mecanismos de cobrança as empresas passaram a ter novas possibilidades de gerenciamento e pagamento dos seus passivos tributários sem o comprometimento do caixa da empresa, alinhados à sua capacidade econômico-financeiras e em prazos de pagamento compatíveis com o montante dos débitos.

Todavia, com a criação dos benefícios tributários, novas sanções e penalidades foram criadas, geradoras de impactos tributários de alta complexidade, objeto de discussões judiciais no que se refere à proporcionalidade das medidas e sua própria constitucionalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina, com seu caráter soberano aos quais as demais normas deverão se submeter, em seu art. 146, que é matéria de lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, inclusive – e especificamente – sobre suas definições, hipóteses de incidência obrigações e regras de lançamento (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o Código Tributário Nacional de 1966 estabelece no art. 156, III que a transação tributária será uma das ferramentas de extinção do crédito tributário; estabelece, ainda, seguindo os preceitos constitucionais, no art. 171, que a Lei será a responsável por criar as especificidades sobre a forma de extinção (BRASIL, 1966).

Por fim, o CTN determina, ainda, em seu parágrafo único, que a autoridade administrativa poderá criar as regras relacionadas às concessões mútuas do acordo de transação, determinando que “A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso” (BRASIL, 1966).

Com a efetivação da ferramenta de extinção dos débitos, múltiplas normas foram criadas no âmbito da PGFN, à fim de regulamentar o acordo de transação. As principais normas sobre a Transação podem ser localizadas sob a Lei n. 13.988/20, Portaria PGFN n. 5.757/2022 e os Editais de Transação, voltados a regulamentar apenas uma das múltiplas formas de negociação: as adesões, disponíveis ao contribuinte por períodos específicos ao longo do ano.

Além das adesões, outras duas formas de negociação administrativa dos débitos foram criadas pela Lei Complementar n. 13.988/2020: as transações individuais, para débitos superiores à R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e as transações individuais simplificadas, para débitos superiores à R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e inferiores à R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (BRASIL, 2020).

A Lei Complementar n. 13.988/20 cria todas as regras fundamentais da transação, bem como regulamenta as hipóteses de rescisão feitas pela PGFN, bem como cria a imposição de penalidades de cunho tributário (BRASIL, 2020).

Todavia, a PGFN, na criação das penalidades, usurpou a competência estrita da legislação ao criar penalidades e hipóteses de rescisão fora do contexto legal. Essas penalidades em grande medida se tornam inconstitucionais e desproporcionais, gerando um ambiente tributário de violações e insegurança jurídica.

O Edital de negociação é restrito à modalidade de adesão, conforme se aduz da Lei n. 13.988/20 e da Portaria PGFN 6.757/22. Todavia, no bojo dos editais foram criadas vedações e punições que atingem outras formas de negociação – não regulamentadas pelos editais.

A principal penalidade imposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no que se refere às Transações, é o impedimento de 02 (dois) anos para novas negociações quando verificada a ocorrência da inadimplência de três parcelas do acordo, independentemente de serem parcelas consecutivas ou intercaladas. Nesse sentido, o PGDAU 11/2025 determina:

Art. 20. Implica a rescisão da transação:

II - o inadimplemento de 3 (três) prestações consecutivas ou alternadas do saldo devedor negociado, ou de 1 (uma) ou 2 (duas) prestações, estando pagas todas as demais; [...]

Art. 21. A rescisão da transação:

III - impede o sujeito passivo, pelo prazo de 2 (dois) anos contados da data da formalização da rescisão, de aderir à nova transação, ainda que relativa a inscrições distintas, nos termos do art. 4º, § 4º, da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

Verifica-se, todavia, grave erro formal, eivado de inconstitucionalidade palpável, a medida que a restrição à direito é (i) criada por norma infra-legal e (ii) atinge institutos distintos daquele regido pela norma criadora.

Observa-se, nesse sentido, que o objetivo dos editais é trazer as condições específicas à adesão, como se extrai do edital de negociação vigente, PGDAU 11/2025:

Art. 1º O presente Edital estabelece as condições para adesão à proposta de transação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), destinada à regularização de débitos inscritos em dívida ativa da União, das 08h, horário de Brasília, de 02 de junho de 2025, até às 19h, horário de Brasília, de 30 de setembro de 2025.

Não poderia um edital, submetido às normas constitucionais e infraconstitucionais usurpar a competência indelegável da lei para restringir direitos previstos em lei; não poderia, de igual forma, expandir seus efeitos para além do seu objeto. Esse é, inclusive, o entendimento exarado pelo TRF-5 no processo n. 0801350-37.2025.4.05.0000:

Esse tipo de prazo não pode ser delegado a uma Autoridade de terceiro escalão, porque restritivo de direitos e só quem pode restringir direitos num regime democrático é o Legislador, por Lei. E no campo tributário essa Lei tem que ser Lei Complementar (art. 146,III, b), porque se trata de obrigação tributária.

A quarentena fiscal, que veda por dois anos a celebração de nova transação ao contribuinte cujo acordo foi rescindido, representa o mais severo impedimento de negociação e pode ser considerada, em sua aplicação prática, inconstitucional e desproporcional.

Além disso, sua implementação, rígida e automática pela PGFN, sem uma análise casuística da razoabilidade, ignora princípios constitucionais basilares que limitam a atuação administrativa (BRASIL, 2020), como aponta o Desembargador(a) Federal Francisco Alves dos Santos Júnior da 5ª Turma:

Por outro lado, Leis Ordinárias como as acima indicadas não poderiam tratar desse assunto, porque feririam, claramente, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, hoje expressos no art. 2º da Lei 9.784, de 1999, Lei essa de caráter organizacional, portanto superior às demais Leis Ordinárias, sendo essas suas regras principiológicas cogentes e, por isso, têm que ser obedecidas por todos da Administração Pública e até mesmo pelos Legisladores. Logo, nesse particular, referida Portaria é irrita, nula, sem nenhum valor.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, implícitos no princípio do devido processo legal - art. 5º, LIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - exigem que qualquer sanção imposta pelo Estado seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito (BRASIL, 1988)

Uma sanção é desproporcional quando o prejuízo que ela causa é manifestamente superior ao benefício que visa alcançar. No caso da quarentena, o benefício teórico é punir o inadimplente e garantir a seriedade dos acordos. O prejuízo, contudo, é a provável destruição da capacidade contributiva da empresa, o aumento do desemprego e a conversão de uma dívida parcialmente recuperável em perda total para o Estado.

A trava de dois anos não estimula a regularização; ao contrário, ela a desestimula. Uma empresa impedida de negociar e sob a ameaça de uma execução fiscal ineficaz, porém paralisante, é empurrada para a informalidade ou para a insolvência definitiva.

Este impedimento é o gatilho para um ciclo vicioso que alimenta tanto a inadimplência quanto o rombo fiscal. O processo, como já delineado, inicia-se frequentemente com a imposição de um acordo com base em uma CAPAG-P superestimada.

Incapaz de cumprir as parcelas, o contribuinte sofre a rescisão do acordo e, automaticamente, entra na quarentena de dois anos. Durante este longo período, a empresa fica

completamente impossibilitada de buscar qualquer forma de regularização negociada no âmbito federal, ao mesmo tempo em que a PGFN retoma os agressivos atos de cobrança executiva.

A complexidade tributária que cerca a hipótese de impedimento de negociações em função da inadimplência de mostra ainda mais grave quando, em função da mora administrativa, o impedimento persiste por tempo superior à dois anos.

Isso se verifica, por exemplo, nas hipóteses de que apesar de inadimplente em sua negociação, a PGFN somente inicia o processo administrativo de rescisão meses – e em alguns casos, anos – após a configuração da inadimplência.

Nesse sentido, a legislação da transação tributária traz a previsão dos prazos legais para o início do processo administrativo – em sua mora, todavia, tratam os prazos como impróprios, descumprindo-os e gerando excessiva penalização para o contribuinte.

Partindo da interpretação conjunta do texto do PGDAU 11/2025 e da Lei 13.988/2020, tem-se que dada a ocorrência da inadimplência de 03 parcelas será configurada a hipótese de rescisão da transação, sendo concedido ao contribuinte o prazo de 30 dias para apresentar impugnação – na prática, todavia, o lapso temporal entre a efetiva inadimplência e o início do procedimento é muito superior ao prazo de 30 dias.

Nesse sentido, tem-se que:

**PGDAU 11/2025 - Art. 20.** Implica a rescisão da transação:

II - o inadimplemento de 3 (três) prestações consecutivas ou alternadas do saldo devedor negociado, ou de 1 (uma) ou 2 (duas) prestações, estando pagas todas as demais; [...]

**Lei 13.988/2020 - Art. 4º** Implica a rescisão da transação:

§ 1º O devedor será notificado sobre a incidência de alguma das hipóteses de rescisão da transação e poderá impugnar o ato, na forma da [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), no prazo de 30 (trinta) dias.

Há ilegalidade e inconstitucionalidade palpável na previsão de rescisão por inadimplência que guarda fundamento exclusivo no texto de norma infralegal, sem força normativa cogente.

A coerência sistêmica, tal como iluminada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, reforça esse raciocínio. O entendimento firmado no Tema Repetitivo 341 — ao reconhecer o caráter declaratório de ato análogo para favorecer a Fazenda — impõe, por isonomia interpretativa, solução simétrica quando o destinatário é o contribuinte. Negar essa simetria cria assimetria decisória intolerável, vulnerando a igualdade de tratamento em matéria sancionatória.

Além disso, a natureza punitiva da quarentena atrai a incidência do art. 112 do CTN, segundo o qual, em casos de dúvida, a interpretação deve ser mais favorável ao contribuinte. Diante da ambiguidade sobre a “data de rescisão”, a exegese que antecipa o início do prazo para o momento do inadimplemento é a única compatível com a legalidade estrita, com a segurança jurídica e com a finalidade do instituto (BRASIL, 1966).

Sob qualquer ângulo de análise, a conclusão converge: não há espaço jurídico para deslocar o termo inicial da quarentena para a data da formalização da rescisão. O prazo bienal deve fluir a partir do inadimplemento material — como o não pagamento do número de parcelas previsto em norma —, e não do registro administrativo subsequente. Apenas assim a sanção preserva seu papel de guardião da isonomia fiscal, sem degenerar em instrumento de arbítrio e insegurança jurídica.

A gravidade dos efeitos da ilegalidade e da desproporcionalidade da PGFN mostram-se ainda mais profundos quando se verifica que, o tempo da quarentena – ilegal – na prática, se mostra superior ao prazo de dois anos em função da mora da própria administração em marcar de forma clara e conforme suas normas, o início do procedimento de rescisão.

Assim, o impedimento, que teoricamente visava punir o inadimplente, na prática, destrói a fonte pagadora e maximiza a perda arrecadatória. A sanção falha em seu propósito e gera o efeito diametralmente oposto ao desejado, tornando-se um mecanismo desproporcional, ineficiente e, em última análise, um dos fatores responsáveis por agravar o problema crônico da inadimplência e do déficit fiscal que pretendia solucionar.

#### **4. CONCLUSÃO**

A Transação Tributária se constituiu como uma ferramenta eficiente de negociação de débitos tributários federais inscritos em Dívida Ativa, ao ponto que impede a constrição de bens pela via da Execução Fiscal e permite ao contribuinte melhores condições para adimplir seus débitos fiscais.

A Transação Tributária foi instituída pela Lei n. 13.988/2020, regulamentada pela Portaria PGFN n. 6.757/2022; porém, há, ainda, a regulamentação dos editais – que se referem especificamente a uma das modalidades da negociação, a adesão.

As normas constitucionais e tributárias se baseiam no art. 146 da CRFB/88, responsável por determinar que compete à lei complementar estabelecer as regras e limitações dos tributos, de modo que somente a lei poderá criar penalizações e restrições de tributos – sendo, a competência instituidora indelegável.

Os editais, apesar de possuírem abrangência técnica reduzida – apenas as adesões – criam limitações a direitos constitucionais tributários restritos à competência legal, ao ponto que usurpam a competência determinada no texto constitucional para criar o impedimento de negociações em função da inadimplência de parcelas – em cenário ainda mais grave, a usurpação de competência tributária faz com que a penalização criada no edital atinja também negociações estranhas à sua regulamentação.

Nesse sentido, a necessária análise da quarentena da PGFN - o impedimento de negociações pelo prazo de dois anos - evidencia uma dualidade essencial e problemática, ao ponto em que confronta a legitimidade tributária da PGFN para criar sanções, objeto restrito à Lei Complementar, nos termos da CRFB/88.

De um lado, sob a perspectiva do fisco, ente tributante, justifica-se como instrumento de tutela da isonomia tributária e da leal concorrência: ao impor custo real ao descumprimento de acordos, desestimula o inadimplemento estratégico e contribui para um ambiente de negócios mais equilibrado, beneficiando, em última análise, o conjunto dos contribuintes adimplentes que sustentam a arrecadação.

Nessa perspectiva, a quarentena atua como mecanismo de justiça fiscal com reflexos positivos sobre a saúde financeira do mercado e, indiretamente, sobre a capacidade contributiva de empresas e pessoas físicas que não devem tributos.

De outro lado, sob a tutela da constitucionalidade das normas e da ausência da discricionariedade do fisco para impor sanções, a ausência de legitimidade da PGFN para a criação de hipótese de penalização tributária não serve de mecanismo para uma aplicação juridicamente válida dos preceitos constitucionais; pelo contrário, se revela defeituosa e desproporcional.

A controvérsia quanto ao termo inicial do biênio revela prática administrativa que afronta princípios basilares do direito administrativo e tributário. A interpretação de que o prazo se inicia com o ato formal de rescisão mostra-se insustentável, porque dissocia da determinação normativa do próprio ente administrativo e autoriza alongamento arbitrário do gravame por exclusiva inércia administrativa.

Juridicamente, o ato de rescisão possui natureza meramente declaratória: limita-se a reconhecer fato pré-existente — o descumprimento material do acordo. Por consequência, seus efeitos são *ex tunc*, retroagindo à data do inadimplemento. Fixar o termo inicial na formalização posterior subverte a teoria geral dos atos administrativos e confere à Administração poder indevido para ampliar a duração da penalidade sem base legal.

A coerência do sistema exige simetria: se um ato meramente reconhece um fato pretérito, o efeito deve retroagir para todos os lados. Tratar de forma diferente quando o destinatário é o contribuinte rompe a isonomia interpretativa e produz decisões inconciliáveis com a própria lógica sancionatória.

Sendo a quarentena uma penalidade, eventuais dúvidas sobre seu alcance temporal não podem ampliar o gravame. Diante da ambiguidade em torno da “data de rescisão”, a única leitura que preserva segurança jurídica, proporcionalidade e finalidade do instituto é a que ancora o início do prazo no inadimplemento material, e não no registro administrativo posterior.

Conclui-se, portanto, que não há fundamento para deslocar o termo inicial para a formalização da rescisão. O biênio deve fluir desde o descumprimento das obrigações pactuadas. Assim, a sanção cumpre seu papel de proteção da isonomia sem resvalar em arbitrariedade.

Em termos práticos, a adoção do termo inicial no inadimplemento evita a perpetuação de punições desproporcionais, alinha o procedimento ao objetivo pedagógico da transação tributária e afasta incentivos perversos que ampliam a inadimplência e o contencioso. A quarentena, aplicada nesses parâmetros, volta a cumprir função regulatória legítima, sem destruir a base contributiva nem inviabilizar a regularização fiscal viável.

Defende-se, portanto, a tese de equívoco jurídico na contagem adotada pela PGFN quando atrelada à formalização da rescisão. O prazo de dois anos deve ser computado desde a data do descumprimento, porque o ato de rescisão não cria nova situação jurídica — apenas declara a já existente. Sendo de eficácia declaratória, seus efeitos retroagem ao momento do inadimplemento, preservando a proporcionalidade da sanção.

Reforçada essa interpretação, mostra-se necessário o ajuste dos atos administrativos aos parâmetros delineados, com intervenção jurisdicional sempre que verificado alongamento indevido do prazo sancionatório. Com isso, a transação mantém sua vocação de mecanismo eficiente de regularização, afastando-se o uso distorcido como penalidade desarrazoada.

Em síntese, a controvérsia foi examinada sob perspectiva técnico-sancionatória para evidenciar que a contagem do prazo a partir do fato material é a única leitura capaz de assegurar legalidade, proporcionalidade e efetividade à quarentena. Nesses termos, o instituto preserva sua função isonômica e não se converte em instrumento de arbítrio.

Assim, a transação tributária permanece instrumento idôneo de regularização, mas sua eficácia é comprometida pela ilegalidade da trava quando criada ou ampliada por atos infralegais e pela mora administrativa que desloca artificialmente o termo inicial da quarentena para a data da formalização da rescisão, alongando indevidamente a sanção.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRASCHKO, Jussandra Hickmann. **Metodologia da CAPAG presumida compromete o sucesso da transação tributária federal.** *Migalhas*, [S. l.], 14 out. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/395271/metodologia-da-capag-presumida>. Acesso em: 18 ago. 2025.

APET – ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS. **TRF-5 derruba ‘quarentena’ e obriga PGFN a fechar acordo de transação tributária com contribuinte.** 19 fev. 2025. Disponível em: <https://apet.org.br/noticia/trf-5-derruba-quarentena-e-obriga-pgfn-a-fechar-acordo-de-transacao-tributaria-com-contribuinte/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm). Acesso em: 18 ago. 2025.

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*, Brasília, DF, 2 ago. 2022. Seção 1, p. 25. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Temas Repetitivos – Tema 341: Simples Nacional – efeitos da exclusão.** Brasília, DF: STJ, [s.d.]. **Disponível em:** [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=341&cod\\_tema\\_final=341](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=341&cod_tema_final=341). Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Editai PGDAU nº 11, de 30 de maio de 2025.** Divulga possibilidade de regularização de débitos inscritos em dívida ativa da União por adesão à proposta de transação da PGFN. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jun. 2025. Seção 3, p. 80. **Disponível em:** <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/editai-pgdau-n-11-de-30-de-maio-de-2025-633209137>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Carga tributária bruta do Governo Geral atinge 33,71% do PIB em 2022.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-atinge-33-71-do-pib-em-2022>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento n. 0801350-37.2025.4.05.0000.** Rel. Des. Francisco Alves dos Santos Júnior. Decisão (liminar) de 12 fev. 2025. Recife: TRF-5, 2025. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/3/1C72B20C91621B\\_decisao-pgfn.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/3/1C72B20C91621B_decisao-pgfn.pdf). Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2024:** Desafio das Execuções Fiscais. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/06/desafio-das-execucoes-fiscais-recorte-do-justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.



BRASIL. SENADO FEDERAL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, n. 101, 24 jun. 2025. Brasília, DF: IFI, 2025.

COPPI ADVOGADOS ASSOCIADOS. **Decisão inédita no TRF3 suspende trava de dois anos para nova adesão à transação tributária**. 2024. Disponível em: <https://www.coppilaw.com/decisao-inedita-no-trf3-suspende-trava-de-dois-anos-para-nova-adesao-a-transacao-tributaria/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

GUERZONI, Aurélio Longo; MUSSKOPF, Guilherme. **Termo inicial do prazo de dois anos na rescisão de transação**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/425736/termo-inicial-do-prazo-de-dois-anos-na-rescisao-de-transacao>. Acesso em: 18 ago. 2025.

RODRIGUES, Edilton. **TRANSAÇÃO tributária: rescisão e impedimento para novas negociações**. 25 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-25/transacao-tributaria-rescisao-e-impedimento-para-novas-negociacoes/>. Acesso em: 18 ago. 2025.