

# **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. Ednilson 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 profícias 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

# **TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: NOVAS OPORTUNIDADES PARA A REGULARIZAÇÃO FISCAL COM MENOR CUSTO E MAIOR ESTRATÉGIA NO DIREITO BRASILEIRO**

## **TAX TRANSACTION: NEW OPPORTUNITIES FOR TAX REGULARIZATION WITH LOWER COST AND GREATER STRATEGY IN BRAZILIAN LAW**

**Katia Simone Sampaio Andrade  
Ainna Vilares Ramos**

### **Resumo**

O artigo examina a transação tributária como instrumento contemporâneo de regularização fiscal e de gestão de passivos no Brasil, destacando sua base normativa no CTN e seu desenvolvimento recente. Contextualiza-se o instituto à luz de princípios constitucionais (legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência e função social da empresa) e de sua interação com a recuperação judicial. Metodologicamente, adota-se abordagem dedutiva e qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, análise de atos normativos e de precedentes. Descrevem-se as modalidades (adesão, individual e individual simplificada), critérios de elegibilidade e benefícios (descontos, prazos alongados, uso de prejuízo fiscal /base negativa da CSLL e precatórios), bem como limites e condicionantes. Evidenciam-se efeitos práticos: redução de litigiosidade e custos de cobrança; previsibilidade de fluxo de caixa; melhoria de governança (confissão, desistência e manutenção das condições); e incremento da segurança jurídica. Discute-se a exigência de regularidade fiscal na recuperação judicial e o papel dos editais e portarias na operacionalização do instituto. Conclui-se que a transação tributária se consolidou como mecanismo versátil e eficiente, apto a equilibrar arrecadação e preservação da atividade econômica, recomendando-se o alinhamento procedural e o controle jurisdicional quando houver extensão indevida de restrições.

**Palavras-chave:** Transação tributária, Regularização fiscal, Eficiência arrecadatória, Recuperação judicial, Governança e compliance

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article examines tax settlement as a contemporary instrument for tax regularization and liability management in Brazil, highlighting its normative basis in the National Tax Code (CTN) and its recent developments. The institute is contextualized in light of constitutional principles (legality, impartiality, morality, publicity, efficiency, and the social function of the company) and its interaction with judicial recovery. Methodologically, a deductive and qualitative approach is adopted, with bibliographical and documentary research, and analysis of normative acts and precedents. The modalities (adherence, individual, and simplified individual) are described, as well as eligibility criteria and benefits (discounts, extended terms, use of tax losses/negative CSLL basis, and court-ordered payments), as well as limits

and conditions. Practical effects are highlighted: reduced litigation and collection costs; cash flow predictability; improved governance (confession, withdrawal, and maintenance of conditions); and increased legal certainty. The article discusses the requirement for tax compliance in judicial recovery and the role of public notices and ordinances in operationalizing the institution. The conclusion is that tax settlements have established themselves as a versatile and efficient mechanism, capable of balancing revenue collection and the preservation of economic activity. Procedural alignment and judicial review are recommended when restrictions are unduly extended.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax transaction, Tax regularization, Collection efficiency, Judicial recovery, Governance and compliance

## **1. INTRODUÇÃO**

A transação tributária é uma ferramenta de gestão de débitos tributários que, apesar de seu desenvolvimento recente no Sistema Tributário Nacional, representa uma das principais formas de solução consensual de conflitos tributários.

A transação tributária consiste em modalidade de extinção do crédito tributário mediante concessões recíprocas, prevista no Código Tributário Nacional (CTN) e desenvolvida pela Lei nº 13.988/2020, com vistas a assegurar eficiência arrecadatória e segurança jurídica.

Apesar de possuir, como base fundamental para sua existência, a disposição expressa do Código Tributário Nacional, a ferramenta consensual conta com previsão desde a criação do CTN (BRASIL, 1966), tendo sua regulamentação sido realizada somente em 2020 (BRASIL, 2020).

A Carta Magna, em seu art. 146, estabelece que normas relacionadas à criação ou à supressão de institutos tributários devem ser editadas por lei complementar. Todavia, mesmo que se considere a mora administrativa no processo de regulamentação da lei complementar, o instituto mostra-se essencial para a gestão tributária e o planejamento empresarial (BRASIL, 1988).

Embora não prevista expressamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a transação tributária encontra amparo em diversas passagens da Carta de 1988 no que se refere à normatividade cogente e aos princípios basilares da ordem econômica e tributária (BRASIL, 1988).

Tem-se como premissa fundamental, e irrefutável, que o texto constitucional guarda em si a vinculação direta de todas as demais normas e órgãos da Administração nacional, de modo que a perfectibilização da transação tributária depende diretamente da obediência ao texto constitucional.

Nesse sentido, é possível identificar, como ponto principal de atenção, a necessidade de que a transação obedeça especialmente aos arts. 37 e 170 da CRFB/88 — elementos normativos que trazem os fundamentos a serem seguidos pela Administração, inclusive a tributária, bem como criam regras a serem observadas (BRASIL, 1988).

No texto do art. 37 da CRFB/88 repousa o princípio basilar da Administração nacional e as regras sob as quais deve orientar-se o serviço público; não por menor importância, o art. 37 remete ao LIMPE, um acrônimo que facilita a identificação das regras fundamentais da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Assim, o art. 37 da CRFB/1988 determina que a atividade administrativa deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, principalmente, no que se refere à transação, da eficiência (BRASIL, 1988).

Princípios como o da eficiência ocupam lugar de destaque sob a ótica da transação; a transação tributária tem sua base normativa principal no art. 156, III, do Código Tributário Nacional, e sua regulamentação, prevista no art. 171, apesar de tardia, traduziu a necessária eficiência no processo de solução de conflitos tributários (BRASIL, 1966).

Já no art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 encontra-se a norma responsável por determinar os fundamentos da ordem econômica nacional; dentre eles, identifica-se um dos pilares das negociações fiscais estabelecidas pela Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020).

Em seu inciso IX, há a determinação de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (BRASIL, 1988). Essa diretriz tem impacto direto nas formas e nas ferramentas de negociação criadas pela Administração federal para empresas que, em função de sua fragilidade estrutural de porte, tornam-se inadimplentes tributariamente.

Apesar de trazer, em seu conjunto normativo, uma série de regras que geram tratamento favorecido à ME (microempresa) e à EPP (empresa de pequeno porte), as principais combinações de estratégia e gerenciamento de passivos são voltadas aos grandes devedores, com passivos superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (BRASIL, 2022).

A legislação brasileira evoluiu para garantir segurança jurídica a esse instrumento. O marco inicial da nova sistemática de tratamento de passivos tributários foi estabelecido pela Lei nº 13.988/2020, que disciplinou hipóteses, procedimentos e limites para concessões, descontos e parcelamentos especiais, trazendo para as empresas nacionais um cenário de gerenciamento de débitos até então não experimentado (BRASIL, 2020).

Além da legislação regulamentadora, outras normas foram desenvolvidas de maneira complementar, como a Portaria PGFN nº 6.757/2022 e os editais de adesão às negociações da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), responsáveis por detalhar a aplicação da transação e ampliar seu alcance a diferentes perfis de contribuintes e passivos (BRASIL, 2022).

Perseguindo o objetivo principal de reduzir a judicialização tributária e incentivar a solução administrativa de conflitos, em paralelo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem adotando medidas de racionalização das execuções fiscais por meio da Política de Eficiência das Execuções Fiscais (BRASIL, 2025).

Com os processos de regulamentação e desenvolvimento contínuo do instituto, a transação tributária deixou de ser dispositivo que, mesmo previsto no CTN, não gerava efetividade, e passou a funcionar como estratégia de regularização fiscal, capaz de reduzir custos, ampliar o alcance das políticas públicas e diminuir o contencioso, beneficiando contribuintes de diferentes perfis e fortalecendo a eficiência arrecadatória do Estado.

Assim, a transação se reafirma como alternativa estratégica para reduzir litígios e custos e dar previsibilidade à regularização fiscal; nesse sentido, nasce o questionamento: a transação tributária é ferramenta capaz de gerar eficiência tributária tanto para as pequenas empresas quanto para os grandes devedores?

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio do método científico dedutivo, partindo de raciocínio lógico, de premissa geral e, por processo de inferência, buscando conclusão específica, utilizando como base normas gerais de direito tributário e princípios fundamentais da disciplina.

Utilizou-se, portanto, 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 debruçou-se sobre a capacidade de gerar eficiência tributária atrelada à transação tributária, ocupando-se especificamente do estudo histórico e contextual da transação, das ferramentas e estratégias de negociação na arrecadação federal para, então, compreender o impacto real da transação tributária na redução de débitos tributários federais.

## **2. HISTÓRICO, CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA**

O instrumento de negociação tributária é instituto jurídico de natureza complexa que conjuga princípios constitucionais e normas do Sistema Tributário Nacional. O acordo de transação entre o Fisco e o contribuinte, criado no art. 156, III, do CTN desde 1966 e condicionado ao art. 171, integrou o ordenamento por décadas com aplicação limitada, dada a falta de regulamentação específica (BRASIL, 1966).

Conforme leciona Paulo de Barros Carvalho (2023, p. 412), a ausência de regulamentação específica impedia que o mecanismo fosse utilizado para encerrar litígios fiscais, tolhendo a sua efetividade plena.

A Transação Tributária é prevista no art. 156, III, do CTN como causa de extinção do crédito tributário; ocorre que o instituto guarda em si grandes semelhanças com o parcelamento previsto no art. 151, IV, como causa de suspensão da exigibilidade do crédito (BRASIL, 1966).

Importante, em nível de efeitos legais, entender que o instituto da Transação não deve — ou, ao menos, não deveria — ser tratado como hipótese de extinção terminativa da relação tributária entre o Fisco e o contribuinte, pois uma de suas principais características é o alongamento do pagamento em prazo superior ao do próprio parcelamento.

Entender a transação como hipótese de extinção traria a presunção de que firmar o acordo geraria a consequente extinção do débito — o que só se dá, de fato, com o pagamento total da obrigação tributária, ato que pode levar até 145 meses (BRASIL, 2022).

Deve-se entender, então, que a Transação — assim como o parcelamento — é uma hipótese de suspensão do crédito, tendo a sua conversão em extinção apenas com a quitação integral. Compreender de modo diverso abriria margem para pleitear a extinção de um passivo não pago, o que teria como efeito reflexo — e indesejado — o aumento das discussões no contencioso judicial.

Apesar de o instituto ter a sua regulamentação plena somente com o advento da Lei nº 13.988/2020, a sua existência e a finalidade de sua criação remontam a período histórico e demandas tributárias anteriores.

Inspirada em experiências internacionais, a exemplo do *Offer in Compromise* do IRS, a transação brasileira evoluiu para condições personalizadas, equilibrando economia imediata (descontos, quando cabíveis), previsibilidade (planos de pagamento) e segurança jurídica (extinção do crédito ao final do cumprimento) (BRASIL, 2023).

Nesse sentido, o modelo de Transação Tributária regulamentado pela Lei nº 13.988/2020 foi criado para afastar-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, trazendo o contribuinte tributário para o ambiente de negociações, no qual se analisa o perfil do devedor para buscar um alinhamento mais próximo às regras de justiça fiscal (BRASIL, 2023).

A regulamentação do instituto da transação tributária, no ano de 2020, não se deu por acaso; decorreu da necessidade de que empresas em recuperação judicial ou falência encontrassem solução para seus débitos tributários, viabilizando o processamento de seus planos de soerguimento.

A Lei nº 11.101/2005, alterada pela Lei nº 14.112/2020, conhecida como Lei de Recuperação Judicial e Falência (LRF), estabelece, em seu art. 57, a exigência de apresentação de certidão negativa de débitos (CND) ou certidão positiva com efeitos de negativa (CPEN)

para a aceitação do plano de pagamento e o regular processamento do pedido de recuperação judicial (BRASIL, 2005).

A norma da LRF, no que se refere à apresentação da CND, determina:

Art. 57. Após a juntada aos autos do plano aprovado pela assembléia-geral de credores ou decorrido o prazo previsto no art. 55 desta Lei sem objeção de credores, o devedor apresentará certidões negativas de débitos tributários nos termos dos [arts. 151, 205, 206 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966](#) - Código Tributário Nacional (BRASIL, 2005).

É fato notório que, diante de dificuldades financeiras, o primeiro compromisso usualmente inadimplido pelas empresas é o de natureza tributária. Esse quadro agravou-se em 2020, com a pandemia de Covid-19 e a consequente insuficiência de fluxo de caixa para suportar, simultaneamente, a manutenção da folha salarial e o adimplemento das obrigações fiscais.

Priorizou-se a preservação da atividade e do emprego em detrimento do pagamento de tributos, o que resultou em acúmulo de passivos fiscais que, para muitas empresas, converteu-se em obstáculo intransponível ao processamento de ações de recuperação judicial e de falência.

Com o intuito de ampliar as possibilidades de equacionamento do passivo tributário das empresas em reestruturação, houve flexibilização pontual da exigência prevista no art. 57, dispensando-se, em determinadas hipóteses, a apresentação da CND para a homologação do plano, até que fosse suprida a lacuna normativa relativa à criação de instrumentos administrativos aptos a resolver o conflito.

Assim, até o advento da Lei nº 13.988/2020, que instituiu a transação tributária, a exigência de regularidade fiscal deixou, em momentos específicos, de ser condição obrigatória ao processamento judicial.

Todavia, com a regulamentação do instituto e o reconhecimento de sua aptidão para oferecer soluções administrativas aos débitos inscritos em Dívida Ativa da União, o entendimento jurisprudencial voltou a enfatizar a necessidade de apresentação da CND, tornando a transação tributária não apenas um mecanismo de regularização fiscal, mas também elemento indispensável ao deferimento de recuperações judiciais.

O entendimento do REsp 2.082.781/SP, 3<sup>a</sup> Turma do STJ:

RECURSO ESPECIAL. EMPRESARIAL. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO FISCAL. APRESENTAÇÃO. NECESSIDADE. PRECLUSÃO. COISA JULGADA. AFASTAMENTO. INTIMAÇÃO. FAZENDAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA. JULGAMENTO EXTRA

PETITA. DECISÃO SURPRESA. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A questão controvertida resume-se a definir (i) se houve violação à coisa julgada, decisão extra petita e desrespeito ao contraditório e à ampla defesa com a prolação de decisão surpresa e (ii) se pode ser concedida a recuperação judicial sem a apresentação de certidão negativa de débitos tributários. 2. Após a entrada em vigor da Lei nº 14.112/2020 e a implementação de um programa legal de parcelamento factível, é indispensável que as sociedades em recuperação judicial apresentem as certidões negativas de débito tributário (ou positivas com efeitos de negativas) sob pena de ser indeferida a recuperação judicial, diante da violação do artigo 57 da LREF. Precedente. 3. A não apresentação das certidões não enseja o decreto de falência, pois não há previsão legal específica nesse sentido, implicando somente a suspensão da recuperação judicial. 4. Na hipótese, as Fazendas Públicas não foram intimadas da decisão que concedeu a recuperação judicial, de forma que não haveria como dela recorrerem. 5. Nos termos da jurisprudência desta Corte a nulidade decorrente de decisão que viola norma cogente pode ser declarada de ofício, sem que isso implique julgamento extra petita. 6. A exigência de regularidade fiscal está inserta no âmbito de desdobramento causal, possível e natural da controvérsia, obtido a partir de um juízo de ponderação do magistrado à luz do ordenamento jurídico vigente, o que não caracteriza decisão surpresa. 7. Recurso especial não provido.

Nesse sentido, a transação tributária representa o desenvolvimento de uma ferramenta que viabiliza a recuperação empresarial, devendo ser, dessa forma, baseada nos preceitos de eficiência, preservação da atividade empresária, solução consensual de conflitos e, não menos importante, arrecadação tributária (BRASIL, 2009).

Com a formalização do instituto e a percepção de sua capacidade de suspender a exigibilidade do crédito e evitar constrições desproporcionais, a legislação regulamentadora disciplinou critérios e procedimentos para a formalização dos acordos de transação, convertendo-a em ferramenta efetiva de política fiscal. A norma possibilitou a negociação de passivos antes concentrados no contencioso judicial, com prazos definidos e condições mais previsíveis.

### **3. FUNDAMENTOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

A transação tributária, como política pública de regularização fiscal, está amparada por um conjunto de princípios constitucionais e legais que asseguram sua legitimidade e efetividade. Esses princípios funcionam como pilares de segurança jurídica, garantindo que os acordos celebrados sejam equilibrados, transparentes e voltados ao interesse público.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 13.988/2020, trata-se de “acordo entre a Fazenda Pública e o contribuinte ou responsável” para resolver litígios fiscais, revelando caráter híbrido, com elementos de direito público e privado (BRASIL, 2020).

Para Carvalho (2023, p. 287), “o instituto apresenta uma estrutura de atuação administrativa com base negocial, submetida a limites legais e princípios constitucionais”, como o da eficiência.

Na mesma esteira de pensamento, Schoueri (2023, p. 412) acrescenta que a transação é “ato administrativo negocial bilateral que cria nova relação jurídica entre Fisco e contribuinte”, mas com autonomia limitada pela indisponibilidade do interesse público e pela supremacia do regime jurídico-administrativo, assegurando segurança jurídica e previsibilidade.

Como lembra Luciano Amaro, a transação, prevista entre as hipóteses de extinção de crédito tributário no art. 156 do Código Tributário Nacional (CTN), reflete justamente esse equilíbrio: um acordo de vontades em que concessões recíprocas viabilizam soluções mais realistas e sustentáveis para litígios tributários (AMARO, 2022, p. 481).

É necessário entender que o instituto da transação tributária é constituído como forma excepcional de gerar solução consensual de um conflito que tem como fundamento principal a realização de concessões mútuas entre o contribuinte e o Fisco.

Apesar de a norma em matéria tributária que prevê o instituto definir a promoção de concessões mútuas como critério para a formalização de acordos de negociação com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, é crucial observar que se trata, sob o ponto de vista prático, de ato jurídico unilateral do Fisco, em que o sujeito passivo — perfectibilizado no contribuinte tributário — não possui muitas escolhas ou margem para pleitos e flexibilizações.

É crucial observar, inclusive, a existência de modalidade exclusiva para adesão, na qual inexiste qualquer margem de participação ativa do sujeito passivo tributário, regulamentada por editais com condições pré-determinadas pelos algoritmos da inteligência tributária em nível federal.

Observando que, apesar de prever a consensualidade, a guarda dos termos do acordo de transação tributária fica sob a responsabilidade do ente ativo da relação tributária, é necessário que o instituto observe, de forma restrita, as limitações constitucionais ao poder de tributar, para evitar excessos que se mostrem violadores da legalidade tributária, da razoabilidade e da moralidade administrativa, essenciais para a concretização da eficiência tributária.

Compreender seus fundamentos exige articular base constitucional, disciplina legal e diretrizes doutrinárias e jurisprudenciais, reconhecendo seu papel como ferramenta estratégica de gestão fiscal e de regularização responsável.

É nesse sentido que o LIMPE, acrônimo do art. 37 da CRFB/1988, determina sob quais princípios a atividade da Administração deverá se basear, de modo que cada letra representa a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, determinando: “Art. 37. A

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, 1988).

Assim, sob a ótica do princípio da legalidade, previsto também no art. 171 do Código Tributário Nacional, a transação só pode ser realizada nos termos definidos em lei específica. Esse princípio impede negociações arbitrárias, assegurando que todos os contribuintes tenham acesso às mesmas regras e condições (BRASIL, 1966).

Já no que se refere ao princípio da impessoalidade da Administração, esse princípio orientador estabelece que as decisões e atos administrativos deverão ser eivados de neutralidade, objetividade e imparcialidade, buscando sempre o interesse comum, sem que haja favoritismo a particulares ou ao Estado (BRASIL, 1988).

Os princípios da moralidade e isonomia, também previstos no art. 37, garantem que as condições oferecidas sejam íntegras e justas, sem favorecimentos indevidos. A moralidade preserva a ética na negociação, enquanto a isonomia assegura tratamento igualitário a contribuintes em situações equivalentes (BRASIL, 1988).

São cruciais para a preservação da transação, ainda, a publicidade e a transparência dos termos, de modo que os critérios e benefícios das transações devem ser claros e acessíveis, permitindo fiscalização pela sociedade e controle pelos órgãos competentes, ressaltando a supremacia do interesse público.

Os acordos devem buscar o melhor resultado para a coletividade, equilibrando a recuperação de créditos com a preservação da atividade econômica e dos empregos (BRASIL, 1988).

Já no que se refere ao princípio da eficiência, regido pelo art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Administração deve buscar soluções céleres e eficazes. Na prática, significa transformar um litígio longo e oneroso em um acordo com prazos e valores definidos, reduzindo custos e tempo de resolução (BRASIL, 1988).

Além dos princípios estabelecidos no art. 37, é basilar compreender, também, a importância do instituto da preservação da função social da empresa, com fundamento no art. 170 da CRFB/1988, reconhecendo-se que manter a atividade produtiva, proteger postos de trabalho e fomentar a economia são objetivos legítimos da transação tributária, desde que sem renúncia indevida de receita (BRASIL, 1988).

Ao observar esses princípios, a transação tributária deixa de ser um simples mecanismo de cobrança e se transforma em instrumento estratégico, capaz de gerar economia, reduzir litígios e fortalecer a relação de cooperação entre Fisco e contribuinte.

Esses fundamentos conferem legitimidade às soluções consensuais voltadas à regularização de débitos fiscais, assegurando que a atividade produtiva não seja inviabilizada, sobretudo em contexto de crise econômica ou de acentuada litigiosidade. Em termos práticos, significa transformar um passivo incerto e oneroso em obrigações com valores e prazos previamente definidos, reduzindo riscos e garantindo a continuidade da empresa sem os efeitos nocivos das constrições judiciais.

Assim, em diversos momentos da aplicação do instituto da transação tributária, será necessário o manejo equilibrado entre princípios tributários, devendo prevalecer, em primeiro grau de obediência, a legalidade tributária — para não permitir que a administração dos débitos inscritos em dívida ativa torne-se penosa ao contribuinte, perdendo sua característica principal de viabilizadora do adimplemento.

Para Paulsen (2023), a transação tributária representa uma mudança de paradigma na cobrança da dívida ativa, privilegiando a solução consensual e a preservação da atividade econômica. A jurisprudência tem admitido mecanismos de consensualidade tributária, desde que respeitados os princípios constitucionais e o interesse público.

A adoção da transação como ferramenta de gerenciamento de passivos tornou-se estratégica e eficiente, permitindo não apenas a regularização de dívidas já inscritas em dívida ativa, mas também a ampliação dos instrumentos de negociação para débitos ainda sob administração da Receita Federal, conforme autorizado pela Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, a PGFN passou a disciplinar modalidades de transação mais acessíveis, como a adesão e a individual simplificada, ampliando a previsibilidade para contribuintes e a segurança jurídica para o Fisco.

#### **4. AS INOVAÇÕES DAS MODALIDADES DE NEGOCIAÇÃO COM MENOR CUSTO FINANCEIRO**

A transação tributária, estabelecida na Lei nº 13.988 e regulamentada pela Portaria PGFN nº 6.757/2022, traz em si um conjunto de modalidades **estratégicas** que permite a equalização de débitos tributários, transformando dívidas impagáveis, frente à condição econômico-financeira da empresa, em acordo de negociação alongado e com aferição de descontos.

A Lei nº 13.988/2020 determina a criação dos requisitos e condições para que a União e suas autarquias, bem como os devedores ou partes relacionadas, promovam transação

resolutiva de litígio relacionado aos débitos administrados pela Fazenda Pública, podendo ser esses débitos de natureza tributária ou não tributária — como os débitos previdenciários e o FGTS (BRASIL, 2020).

Determina, ainda, o § 1º do art. 1º que a União deverá agir conforme as regras de oportunidade e conveniência para promover a celebração de qualquer uma das modalidades previstas na legislação, devendo observar, todavia, a obediência a princípios legais como isonomia, capacidade contributiva e eficiência tributária (BRASIL, 2020).

Ainda nesse sentido, a norma estabelece que será possível promover, pela via da transação, a negociação de débitos também administrados pela Receita Federal do Brasil — ponto que merece atenção, pois a transação nasceu com o objetivo principal de promover a negociação dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União, mas sua eficiência arrecadatória possui força cogente a ponto de trazer a possibilidade de que créditos tributários administrados pela Receita Federal do Brasil sejam também objeto de negociação, conforme determina o inciso I do § 4º do art. 1º da Lei nº 13.988/2020 (BRASIL, 2020).

Quando se debruça sobre a regulamentação das modalidades de negociação dos débitos inscritos em dívida ativa pela via da transação, que poderão ser escolhidas pelo contribuinte, é a Portaria PGFN nº 6.757/2022 que regulamenta as três modalidades de negociação. A primeira modalidade de negociação, disposta no art. 4º, I, da Portaria, determina que será possível realizar transação por adesão à proposta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Traz, por conseguinte, no inciso II, a previsão de transação individual proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e, por fim, no inciso III, transação individual proposta pelo devedor inscrito em dívida ativa da União e do FGTS, inclusive a simplificada. Nesse sentido, determina o art. 4º:

Art. 4º São modalidades de transação na cobrança da dívida ativa da União e do FGTS:

- I - transação por adesão à proposta da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- II - transação individual proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e
- III - transação individual proposta pelo devedor inscrito em dívida ativa da União e do FGTS, inclusive a simplificada.

A transação pela modalidade de adesão contemplará a negociação de débitos de até 45.000.000 de reais, sendo uma via possível não só para os grandes devedores, mas também para os devedores de pequenos débitos tributários.

Além da modalidade de adesão, a modalidade de transação individual proposta pelo devedor poderá ser analisada sob duas perspectivas: no que se refere aos débitos de R\$ 1,00 a

R\$ 10.000.000,00, haverá a possibilidade de realizar a transação individual simplificada; já para os débitos superiores a R\$ 10.000.000,00 será possível o envio de proposta de transação individual (BRASIL, 2022).

Além disso, tanto a Lei nº 13.988/2020 quanto a Portaria PGFN nº 6.757/2022 promovem a formalização da transação tributária, estabelecendo as regras às quais ficam submetidos, no acordo, o contribuinte e também a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como as causas que geram o cancelamento, a desistência ou, em última e mais grave hipótese, a rescisão do acordo de transação (BRASIL, 2020).

No que se refere às concessões realizadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estas podem ser visualizadas por meio da concessão de descontos de até 100% dos valores de multas, juros e encargos legais, da oferta de prazos e formas de pagamento especiais, da possibilidade de oferecimento, substituição e alienação de garantias, de descontos, de composições estratégicas de negociação e, ainda, do uso de prejuízo fiscal (BRASIL, 2022).

No que se refere ao uso de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL, a regra geral da Portaria nº 6.757/2022 veda sua utilização nas transações por adesão e na individual simplificada, admitindo-a, excepcionalmente, em hipóteses específicas — como no QuitaPGFN (Portaria nº 8.798/2022) — e em transações individuais, sempre com limites e validação (BRASIL, 2022).

Na esfera da PGFN, permite-se o uso de precatórios federais para quitar inscrições ou amortizar saldos. As transações por adesão (e a individual simplificada) não autorizam, hoje, o aproveitamento de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa da CSLL, nos termos do art. 37 da Portaria PGFN nº 6.757/2022, reforçado pelo Edital PGDAU nº 11/2025 (BRASIL, 2025).

Nesse giro, o ponto focal da transação tributária está na possibilidade de promoção de descontos de até 65% do débito total — limitado aos percentuais de 100% de multas, juros e encargos legais —, podendo ser este desconto alongado a 70%, nas hipóteses em que o sujeito passivo for:

Art. 11. A transação poderá contemplar os seguintes benefícios:  
§ 2º É vedada a transação que:

II - implique redução superior a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados;

§ 3º Na hipótese de transação que envolva pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte, a redução máxima de que trata o inciso II do § 2º deste artigo será de até 70% (setenta por cento), ampliando-se o prazo máximo de quitação para até 145 (cento e quarenta e cinco) meses, respeitado o disposto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal.

§ 4º O disposto no § 3º deste artigo aplica-se também às:

I - Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; e

## II - instituições de ensino (BRASIL, 2020).

A regulamentação principal da PGFN foi detalhada na Portaria nº 6.757/2022, que define critérios de recuperabilidade, modalidades (por adesão, individual e individual simplificada), descontos e procedimentos. Com o avanço do tempo e a consolidação da transação, outras alterações foram promovidas na Portaria nº 6.757/2022, responsáveis por ampliar o instituto (BRASIL, 2022).

A transação passou por um processo de aprimoramento desde a sua criação, em 2020, no qual as mudanças na regulamentação transformaram esse instrumento em alternativa ainda mais atrativa e realista para contribuintes que buscam regularizar sua situação fiscal. O impacto prático é visível: redução do custo financeiro (sobre juros, multas e encargos legais), parcelamentos mais longos e descontos previstos em edital.

A primeira alteração sofrida pela Portaria nº 6.757/2022 veio por meio da Portaria nº 6.941, de 4/8/2022. Essa portaria tem grande importância no que se refere às modalidades de negociação de débitos tributários, pois estabelece a possibilidade de que o contribuinte faça proposta de transação individual simplificada para débitos cujo valor consolidado seja superior a R\$ 1.000.000,00 e inferior a R\$ 10.000.000,00 (BRASIL, 2022).

A alteração subsequente foi resguardada na Portaria PGFN nº 10.826, de 21/12/2022, sendo de grande destaque e representando verdadeira revolução no processo de transação tributária dos débitos inscritos em dívida ativa. Essa inovação foi marcada pelo surgimento da possibilidade de utilização de créditos líquidos e certos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado para a quitação de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, criando novas formas de delinear estratégias para a gestão do passivo tributário (BRASIL, 2022).

O avanço das normas que regem a transação tributária abriu espaço para o uso de ativos não monetários na liquidação de débitos, reduzindo o impacto direto no caixa. Entre os instrumentos admitidos, destacam-se: precatórios federais (próprios ou adquiridos de terceiros), para quitar inscrição em dívida ativa ou amortizar saldo de transações/parcelamentos, mediante requerimento no REGULARIZE, conforme determinado pela Portaria PGFN nº 10.826/2022, aliviando o desembolso imediato (BRASIL, 2022).

A última alteração sofrida pela Portaria nº 6.757/2022 veio por meio da Portaria PGFN nº 1.457, de 13/9/2024, responsável por trazer grandes alterações no procedimento de transação tributária. Essa portaria foi responsável por criar prazos mínimos legais de inscrição antes de um débito poder ser negociado pela via da adesão (BRASIL, 2024).

Em termos práticos, a Portaria nº 1.457 determinou que um débito, para se valer da transação pela capacidade de pagamento, deve estar inscrito por no mínimo 90 dias na data da abertura do edital de negociação para ser elegível; já no que se refere à modalidade denominada negociação de pequeno valor, a mesma portaria estabelece que o prazo mínimo de inscrição será de 1 ano contado da abertura do edital (BRASIL, 2024).

Para além disso, a Portaria nº 1.457 traz outro critério de alteração da Portaria nº 6.757 que acende sinais de alerta para a gestão prática dos débitos tributários: determina que, após a formalização do acordo de transação, o contribuinte não poderá permanecer com débitos em aberto não somente perante a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, mas também perante a Receita Federal do Brasil, devendo regularizar os débitos que se tornarem exigíveis após o acordo no prazo máximo de 90 dias, sob risco de perdimento do acordo de negociação (BRASIL, 2024).

A efetividade da transação mostra-se evidente quando se verifica a expansão das ferramentas de negociação também para a Receita Federal do Brasil, que passou a permitir a negociação administrativa dos débitos sob sua administração.

Assim, no âmbito da Receita Federal, anualmente são abertos editais de negociação, como o Edital RFB nº 5/2025, que permite a aplicação das métricas de negociação para contencioso administrativo de até R\$ 50 milhões e prevê reduções dentro dos limites legais, com parcelamento em até 120 meses e a utilização do prejuízo fiscal e da base negativa da CSLL para quitar 30% do saldo após descontos (BRASIL, 2025).

Em alguns editais da RFB, os prazos chegam a até 120 meses, permitindo planejamento de caixa mais confortável; é possível, ainda, obter descontos que podem alcançar 100% dos juros, multas e encargos legais, respeitando o limite global de abatimento previsto no edital, especialmente quando a recuperação do crédito é improvável ou quando há comprovada dificuldade de pagamento.

No contencioso administrativo da Receita Federal, o Edital RFB nº 5, de 7 de julho de 2025, permite a utilização de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL para abater até 30% do saldo remanescente de multas e juros após os descontos, em débitos de R\$ 50 milhões. Para o empresário, isso reduz o desembolso imediato e dá folga de caixa.

Os parcelamentos chegam, em regra, a 120 prestações e, para ME/EPP e entidades equiparadas, a 145, com redução global de até 70% quando o crédito é de difícil recuperação. Na prática, estrategicamente, observam-se três focos: CND, PF/BCN disponível e parcela que caiba no fluxo.

O edital estabelece expressamente, na cláusula **6.1, Opção II, alínea “b”**, que é possível o “uso de, no máximo, 30% (trinta por cento) do saldo devedor restante com o uso de créditos decorrentes de prejuízo fiscal e base de cálculo negativa da CSLL, apurados até 31 de dezembro de 2024” (BRASIL, 2025).

Além disso, passou a abranger créditos em contencioso administrativo na Receita Federal, beneficiando desde grandes grupos econômicos até pequenas empresas e pessoas físicas. Essas oportunidades decorrem das inovações trazidas pela Lei nº 13.988/2020 e pela Portaria PGFN nº 6.757/2022, complementadas por editais publicados no mesmo ano pela Receita Federal

Como destaca Cavalcanti (2023, p. 879), a legislação recente fixou parâmetros objetivos de descontos e prazos e ampliou o espaço negocial da transação. Lenza (2023, p. 694) acrescenta que esse redesenho aproxima o Brasil de modelos internacionais de política fiscal que conciliam a necessidade arrecadatória com a preservação da atividade econômica, priorizando soluções consensuais em vez de disputas prolongadas. Essa evolução é evidenciada em casos reais recentes.

Em 30 de agosto de 2023, a PGFN firmou com o Grupo João Santos (Cimento Nassau) o maior acordo de transação tributária já celebrado. O ajuste envolveu a regularização de aproximadamente R\$ 11 bilhões em dívidas fiscais, incluindo R\$ 270 milhões vinculados ao FGTS, que estavam sendo cobrados judicialmente há mais de uma década (BRASIL, 2023).

Entre as condições pactuadas, destacam-se: entrada de R\$ 230 milhões (em 60 dias, prorrogáveis por 45), redução da dívida ativa da União de R\$ 10 bilhões para R\$ 4 bilhões, redução do FGTS para R\$ 180 milhões, parcelamento do saldo em até 36 meses (com possibilidade de extensão a 120 meses, com limitação progressiva ao uso do PF/BCN) e perspectiva de encerrar mais de 2.000 processos. A operação viabilizou a continuidade operacional do grupo, preservando empregos e ativos produtivos (BRASIL, 2023).

Essa possibilidade pode ser estratégica para diferentes perfis de contribuintes. Em situação hipotética, uma empresa do setor alimentício acumula débitos tributários no valor aproximado de R\$ 15 milhões, discutidos em âmbito administrativo por longo período. A adesão ao modelo de transação tributária, instituído pela Lei nº 13.988/2020 e ampliado pela Lei nº 14.375/2022, permite a conjugação de estratégia de redução de custos e preservação do capital de giro.

Nesse contexto, após a aplicação dos descontos previstos sobre juros e multas, o contribuinte utiliza R\$ 4,5 milhões em prejuízo fiscal acumulado e base de cálculo negativa da CSLL para abater até 30% do saldo remanescente, conforme autorizado pela legislação vigente

e regulamentação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O montante residual, após a compensação, é parcelado em condições favorecidas, permitindo a quitação do passivo com recursos próprios em prazos alongados.

Em outro cenário, uma indústria metalúrgica com passivo de R\$ 20 milhões na PGFN poderia adquirir precatórios federais com deságio e utilizá-los para quitar integralmente o débito, obtendo significativa economia e preservando seu capital de giro.

A possibilidade de quitar débitos tributários com ativos não monetários tem gerado impactos concretos na gestão financeira das empresas, permitindo que mantenham liquidez, preservem capital de giro e, ainda, regularizem sua situação fiscal. Exemplos como o uso de prejuízo fiscal para abater parte substancial do saldo devedor ou a aquisição de precatórios com deságio para liquidação integral da dívida revelam a relevância estratégica dessa alternativa.

Esses resultados práticos só se tornaram viáveis em razão de avanços normativos recentes, como o Edital RFB nº 5/2025, que autoriza o aproveitamento de prejuízo fiscal e base negativa da CSLL para até 30% do saldo remanescente, e a Portaria PGFN nº 10.826/2022, que viabiliza o uso de precatórios (BRASIL, 2025).

Como bem sintetiza Paulsen (2023, p. 1194): “[...] a transação tributária representa uma virada de chave na forma como o Estado lida com o inadimplemento, priorizando soluções negociadas que maximizem a recuperação do crédito sem inviabilizar a atividade econômica do devedor.”. Assim, a transação tributária, ao incorporar tais instrumentos, reforça seu papel como ferramenta moderna de solução consensual de conflitos fiscais e de promoção da eficiência arrecadatória.

## 5. CONCLUSÕES

À luz da Lei nº 13.988/2020, da Lei nº 14.375/2022 e das normas (Portaria PGFN/MF nº 6.757/2022, Portaria nº 721/2025 e Editais RFB nº 4/2025 e nº 5/2025), a transação tributária consolidou-se como ferramenta versátil, alcançando dos grandes grupos às microempresas, reduzindo o custo financeiro e preservando a atividade econômica.

No plano da previsibilidade e do planejamento, a transação permite transformar passivos litigiosos — já inscritos em dívida ativa e de valor incerto — em obrigações com prazos e montantes definidos, com cronograma mensal e atualização pela taxa Selic, fortalecendo o orçamento e a gestão de recursos.

Essa conversão de incertezas em compromissos claros mitiga impactos de decisões imprevisíveis na execução fiscal, de atualizações pela Selic e de bloqueios/penhoras,

proporcionando estabilidade operacional. Alinha-se, assim, ao princípio da eficiência e à segurança jurídica, em consonância com o regime jurídico da transação.

A transação tributária favorece a reestruturação financeira ao estabelecer condições facilitadas de pagamento e um calendário previsível de desembolso, elevando a previsibilidade orçamentária e a estabilidade operacional.

Como instrumento de governança, consolida regras de condução do passivo ao exigir desistência do litígio, confissão do débito e observância de condições de manutenção, ampliando a transparência.

Sob a ótica da gestão fiscal, impõe cronograma de pagamentos compatível com o orçamento e condiciona a manutenção do acordo à ausência de novos débitos, facilitando o acesso a contratos e crédito. Com isso, a organização passa a operar com indicadores de adimplência e priorização de caixa, reduzindo riscos de bloqueios e a volatilidade do desembolso.

Portanto, a transação tributária não se limita à regularização de dívidas: consolida-se como instrumento de justiça fiscal e eficiência arrecadatória. Ao oferecer condições diferenciadas de negociação — prazos alongados, descontos proporcionais e alternativas estratégicas como o uso de prejuízo fiscal, base negativa da CSLL e, quando cabível, precatórios —, cria um cenário de regularização com menor custo e maior racionalidade econômica.

Desse modo, as novas oportunidades de regularização fiscal revelam-se não apenas como resposta imediata ao contencioso, mas como estratégia de política pública contemporânea, apta a reduzir litígios e a conferir clareza e confiabilidade aos critérios de negociação entre Fisco e contribuinte.

Conclui-se, por fim, que a transação tributária representa marco no desenvolvimento do Direito Tributário brasileiro: um mecanismo que alia justiça e estratégia, eficiência e preservação econômica. Mais que um instrumento de cobrança, é via para um modelo fiscal mais cooperativo, equilibrado e sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2025.

**BRASIL. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Outros/IIPacto.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIPacto.htm). Acesso em: 15 nov. 2023.

**BRASIL.** Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. **Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm). Acesso em: 30 set. 2025.

**BRASIL.** Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação na cobrança de créditos da União e altera a Lei nº 10.522/2002.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13988.htm). Acesso em: 11 ago. 2025.

**BRASIL.** Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020. **Altera a Lei nº 11.101, de 2005, e outras normas.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14112.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14112.htm). Acesso em: 30 set. 2025.

**BRASIL.** Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. **Altera a Lei nº 13.988/2020 e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14375.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14375.htm). Acesso em: 11 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 da dívida ativa da União e do FGTS.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2022, Seção 1, p. 79. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941>. Acesso em: 11 ago. 2025.

**BRASIL.** Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 6.941, de 4 de agosto de 2022. **Altera a Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 ago. 2022, Seção 1, p. 29. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/125374>. Acesso em: 30 set. 2025.

**BRASIL.** Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 8.798, de 4 de outubro de 2022. **Disciplina o Programa de Quitação Antecipada de Transações e Inscrições da Dívida Ativa da União (QuitaPGFN).** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 out. 2022, Seção 1, p. 23. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2022/adesao-ao-quitapgfn-para-negociar-debitos-de-dificil-recuperacao-ou-irrecuperaveis>. Acesso em: 30 set. 2025.

**BRASIL.** Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 10.826, de 21 de dezembro de 2022. **Regulamenta, no âmbito da PGFN, os requisitos formais, a documentação necessária e os procedimentos para utilização de créditos líquidos e certos decorrentes de decisões transitadas em julgado para quitação de débitos inscritos em dívida ativa da União, na forma do art. 100, § 11, da Constituição.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2022, Seção 1, p. 104. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/127975>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN nº 1.457, de 13 de setembro de 2024. **Altera a Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022**, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2024, Seção 1, p. 32. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/140498>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN/MF nº 721, de 3 de abril de 2025. **Dispõe sobre a transação na cobrança de créditos judicializados de alto impacto econômico (PTI/PRJ)**. Brasília, DF: PGFN, 2025. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=476007>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Edital 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/-/edital-pgdaу-n-11-de-30-de-maio-de-2025-633209137>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Edital de Transação RFB nº 4, de 2 de julho de 2025. **Torna pública proposta de transação por adesão de créditos tributários em contencioso administrativo de pequeno valor**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2025, Edição 125, Seção 3, p. 72. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-transacao-rfb-n-4-de-2-de-julho-de-2025-640454663>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Edital de Transação por adesão para débitos em contencioso administrativo fiscal até R\$ 50 milhões (Edital RFB nº 5/2025)**. Brasília, DF: RFB, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/secretaria-especial-da-receita-federal-publica-edital-de-transacao-por-adesao-para-debitos-em-contencioso-administrativo-fiscal-ate-50-milhoes>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 2.082.781/SP**. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. 3ª Turma. Julgado em 28 nov. 2023 (DJe 6 dez. 2023). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_titulo=integra&documento\\_sequencial=219846820&registro\\_numero=202302259896&publicacao\\_data=20231206](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_titulo=integra&documento_sequencial=219846820&registro_numero=202302259896&publicacao_data=20231206). Acesso em: 30 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.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 33. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2023.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Direito tributário**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

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.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Com política de eficiência, 12 milhões de execuções fiscais foram extintas**. Brasília, DF, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-politica-de-eficiencia-12-milhoes-de-execucoes-fiscais-foram-extintas/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

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

STJ – 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.

UNITED STATES. Internal Revenue Service. **Offer in Compromise**. Washington, DC: IRS, 2025. Disponível em: <https://www.irs.gov/payments/offer-in-compromise>. Acesso em: 30 set. 2025.