



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

ENORÊ CORRÊA MONTEIRO

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DO PARÁ: PROJETO REGULATÓRIO
PARA O EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE**

BELÉM/PARÁ
2023

ENORÊ CORRÊA MONTEIRO

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DO PARÁ: PROJETO REGULATÓRIO
PARA O EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE**

Relatório Final de Pesquisa Aplicada à Intervenção e respectivo Projeto Regulatório apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff

BELÉM/PARÁ
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M772t Monteiro, Enorê Corrêa.
Transação tributária no Estado do Pará: projeto regulatório para
o exercício do juízo de conveniência e oportunidade / Enorê Corrêa
Monteiro. — 2023.
175 f.

Orientador(a): Profª. Dra. Eliana Maria de Souza Franco
Teixeira

Coorientação: Profª. Dra. Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito e Desenvolvimento na Amazônia, Belém, 2023.

1. Transação tributária. 2. juízo de conveniência e
oportunidade. 3. isonomia. I. Título.

CDD 341.39

ENORÊ CORRÊA MONTEIRO

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DO PARÁ: PROJETO REGULATÓRIO
PARA O EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE**

Relatório Final de Pesquisa Aplicada à Intervenção e respectivo Projeto Regulatório apresentados ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – Linha de Pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito ao desenvolvimento, negócios públicos-privados e políticas públicas.

Data da avaliação: ____/____/____

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
(Orientadora - PPGDDA/ICJ/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
(Coorientadora - PPGDDA/ICJ/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Maria Stela Campos da Silva
(Examinadora - PPGDDA/ICJ/UFPA)

Prof. Dr. Alexandre Coutinho da Silveira
(Examinador - PPGDDA/ICJ/UFPA)

Aos meus pais, mentores, guias e melhores
amigos Maria e Walcyr (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela oportunidade nesta experiência terrena, por todas as conquistas e bênçãos, inclusive as mencionadas a seguir.

Agradeço aos meus pais, Maria Lamarão e Walcyr Monteiro (*in memoriam*), por todo amor e incentivo, pela paciência, pelos ensinamentos e pela confiança em mim. Tudo o que sou e serei, devo a vocês. Obrigado por tudo, por sempre e por tanto.

Agradeço a minha família, em especial a Danielle, Adriano, Ian e Beatriz Horta, Karina e Luna Flexa Ribeiro, Graça Lamarão e Afonso Chermont. Nossos encontros semanais são refúgios essenciais para a rotina.

Agradeço a minha noiva, Luiza Tuma, pelo suporte e compreensão neste percurso. Você é minha inspiração e meu exemplo na vida acadêmica.

Agradeço aos meus amigos por contribuírem direta ou indiretamente para este resultado, em especial a Yuri Alexandre Barros do Nascimento, pela assistência de sempre, e ao Grupo do Sucesso, coletivo de amigos formado durante a graduação em Direito na UFPA, cuja amizade se mantém.

Agradeço aos amigos Carolina Ormanes Massoud, Fabíola de Melo Siems Gustavo Tavares Monteiro, Henrique Nobre Reis, Omar Farah Freire, Ophir Filgueiras Cavalcante Júnior e Gabriel Perez Rodrigues, pelas conversas e apoio.

Agradeço aos colegas que compuseram comigo a Comissão Temática para estudo e proposição normativa referente à transação tributária: Alan da Costa Azevedo, Emanuel Messias de Sousa, Lilian Mendes Haber, Rodrigo Baía Nogueira, Roseli de Assunção Naves e Thiago Vasconcellos Jesus. Os ricos debates contribuíram para muitas ideias e reflexões contidas neste trabalho. Agradeço ainda pela paciência e pelo resultado que alcançamos.

Agradeço à Procuradoria-Geral do Estado, pela parceria com a Universidade Federal do Pará, contribuindo para a estruturação do Programa de Pós-Graduação, bem como aos colegas e amigos pelos diálogos sempre produtivos, nas pessoas de Adriana Franco Borges Gouveia, Ana Carolina Glück Paúl e Ricardo Nasser Sefer.

Agradeço aos amigos da Secretaria de Estado da Fazenda em nome de Deolinda Ferreira Fagundes, Eli Sòsinho Ribeiro, Léa Maria Fernandes Galende, José Cléber Nascimento dos Santos, José Nava da Silva Júnior, Paulo Rodrigues Veras, e, especialmente, René de Oliveira e Sousa Júnior, pelas conversas e lições sobre direito tributário, direito financeiro, gestão pública, vida e outros assuntos diversos. A rotina de trabalho pode ser extenuante, mas é prazerosa com vocês.

Agradeço às Professoras Eliana Maria de Souza Franco Teixeira e Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff, orientadora e coorientadora, pela dedicação, pelas observações, pelos direcionamentos e pelo cuidado que tiveram com esta pesquisa.

Por fim, agradeço aos colegas da primeira turma de mestrado do PPGDDA pelo companheirismo ao longo desta caminhada. Como diria Raul, “sonho que se sonha só/é só um sonho que se sonha só/sonho que se sonha junto já é realidade”.

“Sinto um grão de areia em meu pé:
Sou grande como o Universo!
Vejo o Cosmos em torno de mim:
Sou pequeno como um átomo!”
(Walcyr Monteiro)

RESUMO

A histórica litigiosidade da Fazenda Pública tem dado lugar a métodos consensuais de resolução de conflitos entre Administração e administrados. O Poder Público tem buscado alternativas às longas e custosas demandas judiciais. Em sede tributária, após a edição da Lei nº 13.988/2020, que dispõe sobre a transação pela União, o Estado do Pará aprovou a Lei Estadual nº 9.620/2021, que estabelece requisitos e condições para a transação no âmbito de sua competência, regulamentada pelo Decreto nº 1.795/2021. Entretanto, os atos normativos paraenses carecem de objetividade ao juízo de conveniência e oportunidade quando tratam dos parâmetros a serem considerados na análise pelo Poder Público das propostas de transação, o que pode causar acordos díspares em situações semelhantes. Assim, o objetivo da pesquisa é propor balizas aos parâmetros paraenses para a transação tributária, observando-se o princípio da isonomia. Para tanto, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo, partindo da hipótese de que há um único momento em que o juízo de conveniência e oportunidade é exercido, mediante a predeterminação de bases objetivas. A presente pesquisa está organizada em quatro seções: a primeira trata dos aspectos metodológicos; a segunda aborda os aspectos teóricos da transação tributária para sua melhor compreensão, por meio de revisão de textos e artigos no âmbito do Direito Administrativo e do Direito Tributário; a terceira apresenta o desenvolvimento da pesquisa de forma empírica por meio de estudo de casos múltiplos, com o levantamento da legislação dos Estados brasileiros sobre transação tributária; e a quarta, que apresenta a intervenção do pesquisador mediante participação na Comissão Temática instituída no Estado do Pará para estudo e proposição normativa à regulamentação da Lei nº 9.620/2021 e do Decreto nº 1.795/2021. Dentre as principais conclusões do estudo, a premissa é confirmada demonstrando-se a possibilidade de predeterminação de balizas objetivas, contribuindo fortemente para a preservação da isonomia em transação tributária, o que permitirá, em consequência, o controle pelos órgãos competentes e pela própria sociedade.

Palavras-chave: transação tributária; juízo de conveniência e oportunidade; isonomia.

ABSTRACT

The historical litigiousness of the Public Treasury has given way to consensual methods of resolving conflicts between Administration and administered. The Government has sought alternatives to the long and costly lawsuits. In terms of taxation, after the enactment of Law No. 13.988/2020, which provides for the transaction by the Union, the State of Pará approved State Law n° 9.620/2021, which establishes requirements and conditions for the transaction within its competence, regulated by Decree No. 1.795/2021. However, the normative acts of Pará lack objectivity in the discretion of convenience and opportunity when dealing with the parameters to be considered in the analysis by the State of the transaction proposals, which can cause disparate agreements in similar situations. Thus, the objective of the research is to propose benchmarks for the parameters of Pará for the tax transaction, observing the principle of isonomy. Therefore, the method used was the hypothetical-deductive one, based on the hypothesis that there is a single moment in which the discretion of convenience and opportunity is exercised, through the predetermination of objective bases. This research is organized into four sections: the first deals with methodological aspects; the second addresses the theoretical aspects of the tax transaction for its better understanding, through the review of texts and articles in the scope of Administrative Law and Tax Law; the third presents the development of the research empirically through the study of multiple cases, with a survey of the legislation of the Brazilian states on tax transactions; and the fourth, which presents the participation of the researcher in the Thematic Commission established in the State of Pará for the study and normative proposal for the regulation of Law n° 9.620/2021 and Decree n° 1.795/2021, also characterizing empirical research. Among the main conclusions of the study, the premise is confirmed by demonstrating the possibility of predetermination of objective goals, contributing strongly to the preservation of isonomy in tax transactions, which will allow, as a result, control by the competent bodies and by society itself.

Keywords: tax transaction; discretion of convenience and opportunity; isonomy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Panorama da Transação Tributária nos Estados Brasileiros.....	73
Quadro 2 – Estados que adotam parâmetros personalizáveis para Transação Tributária.....	76
Quadro 3 – Passo a passo para o exercício do juízo de conveniência e oportunidade em Transação Tributária.....	103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
1.1 Problema de pesquisa.....	12
1.2 Detalhamento das hipóteses	14
1.3 Objetivo geral	14
1.4 Objetivos específicos	15
1.5 Coleta e análise de dados	15
1.6 Estudo de caso: justificativa e outros esclarecimentos metodológicos.....	15
2 CONTORNOS JURÍDICOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	20
2.1 Administração consensual e regulação: o instituto jurídico da transação.....	20
2.2 Dimensão constitucional da transação tributária	30
2.3 Princípios reguladores da transação em matéria tributária	33
2.4 Disciplina legal do instituto da transação: a transação civil e a transação tributária.....	37
2.5 A transação enquanto negócio jurídico: a questão formal entre ato e contrato	42
2.5.1 Transação tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal: há renúncia de receita?	48
2.6 Efeitos da transação tributária: repercussão sobre o crédito tributário	51
2.7 Transação tributária e programas paraenses de regularização fiscal: aspectos convergentes e divergentes	55
3 PESQUISA EMPÍRICA: ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO NOS ESTADOS BRASILEIROS E LEGISLAÇÃO COMPARADA PARA A INVESTIGAÇÃO SOBRE O JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE EM TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA INDIVIDUAL	66
3.1 Juízo discricionário e isonomia.....	66
3.2 Transação tributária nos Estados brasileiros.....	72
3.3 Análise comparativa entre a legislação sobre transação tributária dos Estados do Pará e de São Paulo.....	78
4 INTERVENÇÃO NO PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DO PARÁ	83
4.1 Participação na Comissão Temática instituída pelo Estado do Pará.....	83
4.2 Considerações à ponderação Dos parâmetros paraenses para transação tributária.....	86
4.2.1 Débitos irre recuperáveis ou de difícil recuperação	88
4.2.1.1 Tempo em cobrança	89
4.2.1.2 Suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos	90
4.2.1.3 Existência de parcelamentos ativos	91

4.2.1.4	Perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança.....	92
4.2.1.5	Custo da cobrança judicial.....	93
4.2.1.6	Histórico de parcelamentos dos débitos inscritos.....	95
4.2.1.7	Tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial.....	95
4.2.1.8	Situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.....	96
4.2.2	Débitos decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial.....	97
4.2.3	Outras hipóteses fundamentadas por decisão da SEFA e da PGE.....	99
5	RESULTADOS.....	100
5.1	Teóricos.....	100
5.2	Práticos.....	101
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
	REFERÊNCIAS.....	109
	ANEXO I – Minuta anterior de instrução normativa conjunta (2021).....	123
	ANEXO II – Minuta anterior de instrução normativa conjunta (2022).....	132
	ANEXO III – Portarias de designação e prorrogações da Comissão Temática no Estado do Pará.....	138
	ANEXO IV – Relatório da Comissão Temática e nova minuta de instrução normativa conjunta.....	142
	ANEXO V – Instrução Normativa Conjunta PGE/SEFA nº 001, de 22 de maio de 2023, publicada no Diário Oficial do Estado do Pará nº 35.410, de 24 de maio de 2023.....	164

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Estado tem buscado abandonar o espírito litigante que o domina há tempos, procurando estabelecer uma relação menos conflituosa e mais dialógica com os cidadãos.

Nesse sentido, a legislação tem avançado ao normatizar métodos e instrumentos de consensualidade, não apenas entre particulares, mas também nas relações em que o Poder Público é participante, a fim mesmo de reduzir demandas envolvendo entes públicos, historicamente grandes litigantes no Poder Judiciário.

Na área tributária, o Código Tributário Nacional, desde a sua redação originária, em 1966, já previa a transação como meio para extinção do crédito tributário, conforme seu art. 156, III. Apesar disso, apenas em tempos recentes o instituto recebeu maior atenção e, em consequência, regulamentação.

Por meio da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, a União dispôs sobre a transação, estabelecendo balizas e competências no âmbito da Administração Pública Federal. Os Estados e Municípios, por sua vez, em razão de sua autonomia, devem regulamentar a transação no exercício de suas competências.

Nesse sentido, ainda de forma incipiente, alguns Estados acompanharam o movimento da União e instituíram suas leis. O Estado do Pará editou a Lei nº 9.620, de 15 de abril de 2021, pela qual passou a prever a transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

A referida lei estadual delegou ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer procedimentos, hipóteses e demais elementos necessários, deixando certa margem à regulamentação, especialmente no que toca à avaliação de transigibilidade dos créditos. Assim, foi editado o Decreto nº 1.795, de 16 de agosto de 2021, dispondo sobre a transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos tributários e não tributários.

Contudo, o decreto paraense de limitou a elencar parâmetros, ou seja, quais os aspectos devem ser considerados para a aferição de recuperabilidade dos créditos, sem indicar, contudo, como devem ser aplicados na análise da transação tributária, do que é possível concluir que, sobre essa lacuna, deverá recair o exercício do juízo de conveniência e oportunidade a que se refere o art. 1º, §1º, da Lei nº 9.620/2021

É precisamente sobre essa margem, dotada de discricionariedade, que a presente pesquisa pretende ampliar o debate e contribuir com proposições acerca da forma a ser

adotada para o exercício do juízo de conveniência e oportunidade em transação tributária no Estado do Pará, notadamente pela ausência de caráter objetivo na legislação paraense.

1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tratando-se de pesquisa no âmbito de mestrado profissional, faz-se necessário explicar os aspectos metodológicos utilizados durante o desenvolvimento do trabalho.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A lei paraense nº 9.9620/2021 apresentou, basicamente, duas modalidades de transação tributária: por adesão, hipótese em que ao contribuinte caberá apenas a adesão aos termos preestabelecidos; e por proposta individual, de iniciativa do devedor ou da autoridade competente.

A proposta de transação por adesão especificará, de maneira objetiva, as hipóteses fáticas e jurídicas a que se aplicará, permitindo a adesão por todos os sujeitos passivos que se amoldem às hipóteses dispostas e que satisfaçam precisamente as condições previstas no regulamento e no edital. Essa modalidade em muito se assemelha aos programas de parcelamentos especiais, tais como o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS federal (Lei 9.964/2000) e o Programa de Regularização Fiscal – PROREFIS paraense (Lei nº 9.389/2021 e Decreto nº 2.103/2021)

Por outro lado, a Lei de Transação Tributária paraense não apresenta maiores especificações acerca dos procedimentos para a transação por proposta individual, vindo a ser regulamentada pelo Decreto nº 1.795, de 16 de agosto de 2021, que traz algumas balizas, tanto para a transação por adesão, quanto para a transação individual:

Art. 26. Para os fins do disposto neste Decreto, serão observados, isolada ou cumulativamente, os seguintes parâmetros para realizar a transação individual ou por adesão:

- I - tempo em cobrança;
- II - suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos;
- III - existência de parcelamentos ativos;
- IV - perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança;
- V - custo da cobrança judicial;
- VI - histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;
- VII - tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e/ou
- VIII - situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.

Tais parâmetros devem ser observados nas hipóteses autorizadas para a realização da transação, que, no Estado do Pará, alcançam os débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, os débitos decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado, além de outras hipóteses por

decisão conjunta da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), conforme art. 3º, do Decreto nº 1.795/2021.

Constata-se, no entanto, a utilização de diversos conceitos abertos e indeterminados, o que enseja a recomendação de cautela na avaliação e realização das transações, a fim de evitar arbitrariedades e quebras de isonomia¹, uma vez que é precisamente sobre essa “personalização” que reside o principal distintivo da transação tributária, ao permitir o amoldamento das condições a cada contribuinte.

Dessa forma, para a aplicação da transação em matéria tributária no Estado do Pará, especialmente na modalidade por proposta individual, deve ser estabelecida a forma pela qual o gestor público deve exercer o juízo discricionário, sobre a qual o presente projeto será desenvolvido.

No ano de 2021, o Estado do Pará instituiu a transação tributária, por meio da Lei nº 9.260/2021, regulamentada pelo Decreto nº 1.795/2021, que apresenta alguns parâmetros, como tempo em cobrança e situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo, porém de forma aberta e sem densidade normativa.

Dessa forma, deve ser regulamentado o modo de aplicação desses parâmetros, especialmente na modalidade por proposta individual. Assim, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: de que maneira o Estado do Pará pode exercer o juízo de conveniência e oportunidade no âmbito da transação tributária, de acordo com o princípio da isonomia, observando-se a Lei nº 9.260/2021 e o Decreto nº 1.794/2021?

¹Para fins deste trabalho, é considerada a isonomia garantida pelo art. 150, II, da Constituição da República: Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Consoante Torres (2018, p. 75): “A proibição de desigualdade, genericamente proclamada no art. 150, II, da CF, pode se expressar de duas formas principais: a) proibição de privilégios odiosos; b) proibição de discriminação fiscal.” Ainda segundo o autor, privilégios podem ser negativos, consistentes na diminuição da exação da carga tributária contrária à lei geral, ou positivos, na forma de incentivos, subvenções, subsídios e restituições de tributos. Odioso, por sua vez, “passou a ser o privilégio consistente em pagar tributo menor que o previsto para os outros contribuintes ou não pagá-lo (isenção), tudo em virtude de considerações pessoais, como sejam as circunstâncias de o beneficiário ser membro do clero, da nobreza ou de outros estamentos” (TORRES, 2018, p. 75).

Já as discriminações fiscais odiosas são desigualdades sem fundamento, violando a liberdade do contribuinte. “Qualquer discrimine desarrazoado, que signifique excluir alguém da regra tributária geral ou de um privilégio não-odioso, constituirá ofensa aos direitos humanos do contribuinte, posto que desrespeitará a igualdade assegurada no art. 5º da CF, caindo sob vedação do art. 150, II” (TORRES, 2018, p. 76). Por derradeiro, não-odiosos são os privilégios calcados na razoabilidade, com finalidade socialmente útil e justa.

1.2 DETALHAMENTO DAS HIPÓTESES

As hipóteses aventadas nesta pesquisa para o exercício, pelo gestor público, do juízo de conveniência e oportunidade em transação tributária são as seguintes.

A primeira consiste no exercício do juízo de conveniência e oportunidade a cada caso concreto submetido à análise da Administração para transação, ou seja, cada parâmetro seria analisado e fundamentado caso a caso. Não haveria referências isonômicas para todas as transações, nem padrões objetivos para avaliação, mas apenas conceitos indeterminados para exame de recuperabilidade dos créditos. Tampouco haveria relação objetiva entre o grau de recuperabilidade e as concessões a serem ofertadas.

Embora houvesse análise técnica, a correlação entre a recuperabilidade do crédito e as concessões ocorreria por critérios subjetivos do que seria razoável para o exercício do juízo de conveniência e oportunidade no caso posto.

Essa hipótese, dotada de maior flexibilidade e menos objetividade, pode ser chamada de discricionariedade difusa, pulverizada ou concreta.

Na segunda hipótese, a Administração estabelece previamente as balizas dentro das quais considera que a transação é conveniente e oportuna. Há, portanto, uma predeterminação das bases objetivas que servirão de referência para a análise técnica, estipulando um padrão entre o grau de recuperabilidade dos créditos e as concessões possíveis.

Nesse caso, o juízo de conveniência e oportunidade seria exercido apenas no momento da fixação das balizas. A situação concreta do contribuinte seria analisada à luz de elementos prévia, objetiva e abstratamente indicados, de forma vinculada, motivo pelo qual pode ser chamada de discricionariedade concentrada ou abstrata.

A segunda hipótese é a que, a priori, melhor responde ao problema da pesquisa e será testada durante seu desenvolvimento.

1.3 OBJETIVO GERAL

A partir dos parâmetros da Lei Estadual nº 9.260/2021 e do Decreto nº 1.795/2021, propor critérios para que o Estado do Pará, em juízo de conveniência e oportunidade, possa efetivar Transação Tributária, observando a isonomia.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Delimitar os contornos jurídicos da transação tributária;
- Levantar e expor como os Estados brasileiros normatizam a transação tributária, especialmente a forma como a celebram;
- Apresentar, a partir dos dados coletados, a intervenção realizada junto aos órgãos competentes para a criação de critérios, no Estado do Pará, da transação tributária, mediante apresentação crítica de dados e documentos, notadamente acerca da forma de exercício do juízo de discricionariedade;
- Realizar o processo de intervenção.

1.5 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A estrutura da presente pesquisa é de Estudo de Caso Múltiplo, constituída por coleta, sistematização, análise de dados e adequação à legislação local, apresentadas na Seção 4 deste Relatório Final de Pesquisa.

Os dados coletados consistem em levantamento normativo junto aos Estados brasileiros, especificamente no que toca à forma como realizam transação tributária, destacando-se: a previsão normativa para transação tributária, a existência de parâmetros critérios para sua realização e quais seriam esses parâmetros e os critérios utilizados para aplicá-los.

Após a análise dos referidos dados, foi possível apurar em que Estados a transação é efetivamente aplicada, como é exercido o juízo de conveniência e oportunidade e o resultado das transações realizadas, do que foi possível concluir a experiência que apresenta êxito em transação tributária.

1.6 ESTUDO DE CASO: JUSTIFICATIVA E OUTROS ESCLARECIMENTOS METODOLÓGICOS

O pesquisador ocupa o cargo de Procurador do Estado, atualmente designado para chefiar o setor jurídico da Secretaria de Estado da Fazenda, realizando, dentre suas funções, o diálogo entre os dois órgãos. Além disso, em razão desta pesquisa e como forma de intervenção, este Procurador foi designado por meio da Portaria Conjunta nº 6/2022-SEFA/PGE (anexo III), para integrar comissão temática para estudo e proposição normativa

relativa à transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

O presente projeto, por sua vez, objetiva apresentar dados e subsídios à aplicação, pela Administração Pública no Estado do Pará, do instituto da transação no âmbito tributário, com base na Lei Estadual nº 9.260/2021, no Decreto nº 1.795/2021 e demais atos normativos correlatos.

A Procuradoria-Geral do Estado do Pará e a Secretaria de Estado da Fazenda são os órgãos responsáveis, em conjunto, conforme determinação legal, pela realização da transação tributária, de forma que os membros da Advocacia Pública do Estado estão diretamente envolvidos, tornando-se apto a identificar problemas e propor soluções à execução da transação tributária no Estado.

Dessa forma, a presente pesquisa busca fornecer subsídios à aplicação da transação tributária pelos órgãos envolvidos no Estado do Pará.

A primeira definição da pesquisa é o recorte do objeto sobre a aplicação do instituto da transação tributária pelo Estado do Pará, conformando-se assim à experiência profissional do pesquisador e à linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA).

Justifica-se o objeto por se tratar de instituto de recém-regulamentação, porém ainda não efetivamente implantado no Estado do Pará. A unidade federativa é a escolhida tanto por ser a esfera da Administração Pública em que atua o pesquisador, quanto pelo caráter regionalizado do PPGDDA, que busca o desenvolvimento da Amazônia, inclusive da ciência jurídica.

A edição da Lei Estadual nº 9.260/2021 e do Decreto nº 1.795/2021, que a regulamenta, ainda não foram suficientes para a plena implementação da transação tributária no Estado do Pará, pois os parâmetros dispostos carecem de objetividade. Assim, o estudo se dará precisamente sobre o aperfeiçoamento do ambiente normativo para a transação tributária.

Dentre os produtos finais dispostos na Resolução nº 5.314/2020, que aprova o Regimento Interno do PPGDDA/UFPA, o que parece melhor se amoldar à pesquisa proposta é o projeto regulatório, uma vez que o produto a ser apresentado é uma minuta de instrução normativa conjunta, de competência da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda.

Conforme Yin (2001, p. 21), “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, (...)”.

Dessa forma, o estudo de caso deve ser o método para examinar acontecimentos contemporâneos quando não se podem manipular comportamentos relevantes (YIN, 2001, p. 27). Além disso, o estudo de caso tem a “capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional” (YIN, 2001, p. 27).

Yin (2001, p. 44) anota ainda:

Naturalmente, o "caso" também pode ser algum evento ou entidade que é menos definido do que um único indivíduo. Já se realizaram estudos de caso sobre decisões, sobre programas de vários tipos, sobre o processo de implantação de alguma coisa em alguma empresa ou entidade e sobre uma mudança organizacional.

O estudo de caso que se propõe é prospectivo, na medida em que buscará delinear como os parâmetros normativos devem ser aplicados pelo Estado do Pará para realizar a transação tributária. Por sua vez, “os estudos prospectivos constituem parte importante do processo de planejamento, na medida em que oferecem uma orientação para as tomadas de decisões sobre iniciativas e ações para a construção do futuro almejado pela sociedade e pelas empresas” (BUARQUE, 2003, p. 20).

O estudo de caso prospectivo permitirá a identificação das lacunas normativas - falta de critérios - no Estado do Pará no que toca à transação tributária e permitirá a proposição de um modo para o preenchimento de tais lacunas. Servirá, ainda, para avaliar o ambiente normativo atual do Estado do Pará para a transação tributária, a fim de estabelecer sua suficiência e eficácia, especialmente para permitir sua fiscalização e controle pela sociedade e pelos órgãos competentes.

A pesquisa foi desenvolvida em duas fases.

Na primeira fase, de cunho doutrinário, foram levantados os aspectos jurídicos da transação tributária, a fim de permitir sua compreensão.

A segunda fase foi constituída por pesquisa empírica, mediante estudo de casos múltiplos, no qual foram exploradas as legislações dos Estados brasileiros referentes à transação tributária, destacando-se os seguintes critérios: existência de previsão legal; existência de parâmetros para transação tributária; aplicação do juízo de conveniência e oportunidade na transação tributária.

Importante destacar que optou-se pelo levantamento normativo exclusivamente junto aos Estados, ante a similitude com o Estado do Pará, excluindo-se, portanto, a União e os Municípios, uma vez que apresentam realidades distintas em relação aos Estados,

principalmente pela diversidade de tributos inseridos em suas competências, bem como pela estrutura institucional de que dispõem.

A intervenção do pesquisador consistiu em participação na elaboração de minuta de instrução normativa conjunta, mediante integração de comissão temática instituída pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Secretaria de Estado da Fazenda, para estudo e proposição normativa relativa à transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

Ao final, são expostos os resultados da pesquisa e da intervenção.

A novidade, a singularidade e a oportunidade da pesquisa se fazem presentes na medida em que a transação tributária está em implementação no Estado do Pará.

Registre-se que a transação tributária repousa precisamente na relação entre o Poder Público e o particular: propõe-se a ser um meio de composição para a resolução de demandas no âmbito tributário, tangenciando, assim, questões ligadas à justiça fiscal e aos negócios público-privados, na medida em que Poder Público e particular conjugam esforços para encontrar soluções comuns.

Demonstra-se, dessa forma, a pertinência do tema desta pesquisa à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA, qual seja, “Direito ao desenvolvimento, negócios públicos-privados e políticas públicas”, assim também à linha de pesquisa “Regulação e negócios público-privados na Amazônia”, a qual envolve estudo e pesquisa de práticas e soluções jurídicas pertinentes a modelos de tributação, abordando questões ligadas à justiça fiscal regional, conflitos federativos e incentivos fiscais, com a finalidade de alcançar crítica e proposta às normas legais mencionadas e a repercussão do diálogo propiciado pela Administração Pública no Estado do Pará.

O estudo decorrerá de pesquisa bibliográfica, mediante revisão de textos e artigos, partindo-se de autores que revisam as bases do Direito Administrativo, para estabelecer as premissas da Administração Dialógica. Em seguida, passa-se a estudos sobre transação tributária, a fim de buscar subsídios para a avaliação das disposições legais pertinentes. As referidas fases contam com prospecção, por meio de pesquisa booleana de publicações sobre transação tributária em buscadores, como o Google acadêmico, e repositório de universidades, como Universidade de São Paulo (USP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), sem prejuízo de pesquisa também em doutrinas sobre o tema.

Assim, a pesquisa inicia com a fixação dos aspectos básicos da transação tributária.

Em seguida, o estudo prosseguirá com a pesquisa documental, mediante consulta a sítios eletrônicos e repositórios eletrônicos oficiais dos Estados brasileiros de legislações e dados pertinentes às transações tributárias editadas até o dia 07 de novembro de 2022, a fim de encontrar os critérios factíveis e eficientes para eventual adoção pelo Estado do Pará. O referido recorte temporal foi necessário para permitir a análise e o tratamento dos dados até o final do prazo para conclusão desta pesquisa.

A pesquisa está organizada em quatro seções: a primeira seção corresponde à primeira fase da pesquisa e delimita os contornos jurídicos da transação tributária; a segunda seção apresenta considerações sobre juízo discricionário e isonomia, bem como o levantamento normativo realizado junto aos Estados brasileiros; a terceira seção descreve o processo de intervenção realizado no Estado do Pará, relativo à regulamentação da transação tributária; por fim, a quarta seção expõe os resultados da pesquisa.

Por fim, apresenta-se relatório final de pesquisa e minuta de instrução normativa conjunta, elaborada por comissão temática constituída por Procuradores do Estado, dentre os quais o pesquisador, e Auditores-Fiscais e Fiscais de Tributos do Estado do Pará.

2 CONTORNOS JURÍDICOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para a plena adoção da transação tributária, é fundamental a delimitação dos contornos do instituto, tais como conceito, natureza jurídica, fundamentos, efeitos e outros, bem como sua relação com outras áreas do direito, como direito administrativo e direito civil.

Dessa forma, a compreensão do instituto permitirá a quebra de paradigmas e, em consequência, que a transação tributária alcance seu objetivo: a resolução de conflitos em matéria tributária.

2.1 ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL E REGULAÇÃO: O INSTITUTO JURÍDICO DA TRANSAÇÃO

A atuação do Poder Público tem evoluído ao longo dos anos, deixando a Administração de ocupar, paulatinamente, uma posição de superioridade e de hermeticidade em relação ao administrado, que passa de mero súdito a participante efetivo das decisões administrativas. O Estado atenuaria, dessa forma, seu caráter imperativo, impositivo e monológico para abrir janela ao diálogo com o cidadão destinatário de sua atuação.

Tal evolução pressupõe a alteração na forma como os gestores da coisa pública tomam decisões, administram o patrimônio público e, em suma, atuam de acordo com o que entendem ser o anseio da sociedade, a partir de uma reflexão democrática.

Moreira Neto (2018, p. 200) sistematiza a evolução da escolha pública em etapas, partindo do completo arbítrio à decisão construída entre Administração e administrado.

Assim, inicialmente, na primeira etapa, haveria a escolha livre, em que o soberano exerce a opção administrativa fruto de uma vontade arbitrária. Já a segunda etapa conteria a chamada escolha vinculada, em que haveria apenas uma alternativa, sem margem para variação. A etapa seguinte, já com certa utilização de conceitos jurídicos indeterminados, seria caracterizada por duas escolhas alternativas delegadas ao administrador: aplicar a lei, se preenchidos os requisitos legais, ou, em caso contrário, deixar de aplicá-la.

A quarta etapa seria caracterizada pela escolha discricionária, que, fruto da complexidade da Administração, ensejou a ampliação da margem ao gestor público, com múltipla escolha entre aplicações viáveis de uma norma, valendo-se de uma discricionariedade motivada dentro dos limites legais. A quinta etapa viria na Pós-Modernidade, em que a complexidade da Administração Pública aliada à democratização dos Estados contemporâneos levou à instituição da escolha regulatória, na qual haveria uma

relação harmônica entre imperatividade e consensualidade a fim de “produzir uma ação administrativa em que se faz possível obter-se o máximo de eficiência técnica e social na gestão de interesses subjetivamente complexos, notadamente os que envolvam uma cópia de interesses juridicamente protegidos convergentes” (MOREIRA NETO, 2018, p. 201).

Desse modo, distinguindo-se da escolha discricionária, na escolha regulatória são adotados parâmetros rígidos formais e materiais, como a processualização e a participação dos interessados. Há uma substituição da intervenção estatal com características unilaterais e impositivas, fundamentada no binômio lei-regulamento, pela atuação administrativa pautada na regulação, com base no binômio lei-resolução (MOREIRA NETO, 2018, p. 201).

Para a próxima fase, o autor (2018, p. 201) sugere opções híbridas, realizadas no complexo processual político-administrativo, composto por duas etapas: formulação, em que haveria planejamento e orçamentação, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo; e execução, realizada pelo Executivo, realizada por atos e processos de governança.

A participação do cidadão na tomada de decisões pela Administração levou à construção do conceito de Administração Consensual ou Dialógica, caracterizada, segundo LIMA (2013, p. 101), pelo conceito democrático da função administrativa, no sentido de incentivar a consensualidade, robustecer a participação do cidadão nas decisões estatais e engendrar relações na reciprocidade comunicativa.

Haveria, assim, um reposicionamento da atuação administrativa ao seu papel essencial, “qual seja, o de compatibilizar a existência de prerrogativas públicas, imprescindíveis à atuação estatal, com uma série de direitos e garantias fundamentais assegurados na Carta Política vigente, inserindo o ser humano na condição de aspecto nuclear na ordem jurídica”, conforme Maia (2014, p. 77).

A Administração Dialógica ou Consensual visa a abertura da Administração à participação da sociedade para melhor entender e atender o interesse público, do qual o Poder Público não mais seria o detentor onisciente e arbitrário. Nesse sentido, Medauar (2003, p. 78):

A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Essa abertura ao diálogo permitira induzir também à solução de conflitos com base na consensualidade, abandonando-se a postura litigante do Poder Público, com estímulo à participação democrática. Assim, “gradativamente, a postura belicosa tem que ser substituída pela racionalidade intersubjetiva, em sintonia fina com o ideal regulador de primado de interesses convergentes, em jogos cooperativos do tipo *win-win*” (FREITAS, 2017, p. 31).

Assim, Grego-Santos (2019, p. 89) aponta a solução consensual como necessidade para a Administração Pública. Dessa forma,

A solução consensual de conflitos na Administração Pública é o meio mais efetivo para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça e, nesse âmbito, é papel das instâncias de gestão estatal promover transformações e criar instrumentos para que os agentes públicos competentes possam buscar, sempre que possível e recomendável, uma solução consensual para conflito que envolva a Administração Pública.

Contudo, haveria, inicialmente, uma resistência à adoção de consensualidade pelo Poder Público, especialmente para o apaziguamento de litígios na seara administrativa. A hesitação de conciliação da Fazenda Pública teria fundamento no receio de desvirtuação da atuação administrativa em benefício de fins puramente particulares. Tal preocupação pode ser sintetizada nos argumentos de indisponibilidade e de supremacia do interesse público, indiscriminadamente sustentados pela Administração Pública.

Na doutrina de Mello (2005, p. 62),

A indisponibilidade dos interesses públicos que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhes incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predisuser a *intentio legis*.

Já o princípio da supremacia do interesse público pode ser descrito na lição de Meirelles (2009, p. 50), para quem, pelo referido princípio, “sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo da Administração é o bem comum.”

Tem-se questionado, no entanto, essa supremacia absoluta, como o fez Ávila (1999, p. 21):

Trata-se, em verdade, de dogma até hoje descrito sem qualquer referibilidade à Constituição vigente. A sua qualificação como axioma bem o evidencia. Esse nominado princípio não encontra fundamento de validade na Constituição Brasileira. Disso resulta uma importante consequência, e de grande interesse prático: a

aplicação do Direito na área do Direito Administrativo brasileiro não pode ser feita sobre o influxo de um princípio de prevalência (como norma ou como postulado) em favor do interesse público.

Conforme sustenta Dacomo (2008, p. 36), “o interesse é público não por ser de titularidade do Estado; ao contrário, é atribuído ao Estado por ser público”.

Seria possível então ao gestor público, por delegação legal, realizar a ponderação dos instrumentos que lhe são postos a fim de melhor alcançar o interesse público. Com efeito, preceitua Batista Júnior (2007, p. 510):

Enfim, à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público, desde que exista lei que autorize a disposição ou procedimentos de ponderação, como se dá na cláusula setorial autorizativa de transação, a Administração pode dispor de determinado interesse público para fazer prevalecer o atendimento otimizado do feixe de interesses públicos que cabe à máquina pública zelar.

Faz-se didático esclarecer, nesse passo, a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário. O interesse público primário ou substantivo se relaciona à finalidade do próprio Estado, consubstanciada em valores a serem perseguidos, como dignidade da pessoa humana, liberdade contratual, economia de mercado, desenvolvimento, entre outros. Já o interesse público secundário ou instrumental é aquele afeto à operacionalização, à aplicação dos meios para alcançar o interesse público primário, como patrimônio, processos, procedimentos, divisão de competências, etc.

Desse modo, o interesse público secundário (meio) apenas será legítimo quando guardar estrita observância ao interesse público primário (fim), conforme Moreira Neto (2014, p. 151):

Portanto, em última análise, tem-se que a fidelidade ao atendimento dos interesses públicos primários, que há de ser toda a justificação da ação do Estado, se constitui no próprio núcleo do conceito de legitimidade, sendo esta fidelidade da ação dos Poderes Públicos à vontade do povo democraticamente manifestada, que Maurice Duverger aponta como a conformidade da ação do Estado com a teoria do poder que se tem como verdadeira, a que qualifica ou desqualifica as ações, os agentes, os governos e os próprios regimes, segundo atendam ou não aos interesses da sociedade, como legítimos ou ilegítimos.

Portanto, o interesse público secundário é instrumental para a realização do interesse público primário, este sim verdadeiro objetivo da Administração Pública, de modo que o interesse público secundário admite certa disponibilidade com o objetivo de realizar o interesse público primário. Nesse sentido, sintetiza Dacomo (2018, p. 39): “Para que os interesses públicos primários sejam atendidos, é necessário considerar a indisponibilidade

como algo relativo, isto é, passível de ser negociado; entretanto, isso somente poderá ocorrer com os interesses públicos secundários”.

Dessa forma, deve a Administração Pública, submetendo-se ao princípio da legalidade, flexibilizar, de certo modo, o interesse público secundário, a fim de garantir o atendimento ao interesse público primário. Nesse sentido, leciona Talamini (2004, p. 4):

De há muito, a doutrina já esclareceu que interesses pragmáticos da Administração que não encontrem amparo no ordenamento não constituem interesse público, são meros interesses secundários, ilegítimos. O interesse de que o agente público deve buscar a satisfação não é, simplesmente, o interesse da Administração como sujeito jurídico em si mesmo (“interesse secundário”), mas, sim, o “interesse coletivo primário”, formado pelo complexo de interesses prevaletentes na coletividade. Nesse passo, cumprir deveres e reconhecer e respeitar direitos do administrado é atender ao interesse público. Só assim estará sendo observado o interesse público primário, que é o verdadeiro e único interesse público.

Ademais, para além do interesse público objeto de discussão, há também o interesse público de compor tal litígio, buscando a paz social, o qual é, conforme Maia (2014, p. 81), “indubitavelmente da maior importância, tanto na esfera social como na econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público envolvido, que não aqueles que deveriam ser unilateralmente aplicados pelo poder Público”.

É possível, portanto, que o melhor caminho para alcançar o interesse público primário, por eficiência e celeridade, seja, precisamente, a conciliação mediante concessões mútuas entre Administração e administrado, em vez da atuação administrativa monológica, sempre pautada pela lei. Nesse sentido, Palma (2014, p. 162) destaca:

[...], no caso concreto a celebração de acordo administrativo pode ser a própria materialização do interesse público tendo em vista os potenciais efeitos positivos da consensualidade frente à atuação administrativa imperativa, como a economia de tempo e recursos, bem como o direcionamento da decisão consensual para o problema colocado na situação fática.

Com efeito, deve a Administração Pública dispor de mecanismos que lhe permitam avaliar, diante do caso concreto, os meios viáveis para alcançar determinados fins, de modo que não empreenda uma busca incessante que, alfim, embora “exitosa”, apresentar-se-á vazia, sem ganhos reais ao interesse público. É aconselhável, portanto, o desenvolvimento de habilidades negociais e de uma atuação não adversarial. Consoante Freitas (2017, p. 30), “sem dúvida, é mais econômico e decente fazê-lo, uma vez que afasta o peso morto da derrota certa

ou da vitória de Pirro, ambas com o sabor amargo.”²

Dessa forma, tem-se que o interesse público, aquele tido como finalidade do Estado nas garantias inerentes à dignidade da pessoa humana, não seria objeto de disposição ou de transigibilidade; transigível seria apenas a forma, o caminho, o meio para alcançá-lo, desde que observados os parâmetros definidos em lei. Assim, deve o Estado buscar, pelas formas que lhe estiverem à disposição, a consecução desse fim, tanto que pode fazê-lo até mesmo por meio de contratos de direito privado:

[A] Administração Pública pode, para a consecução de seu mister, lançar mão de contratos de direito privado celebrados com particulares, submetidos em regra ao regime privatístico derogado, quando cabível, por normas do direito administrativo. No entanto, independentemente do grau de derrogação pública do regime privado de tais contratos, o interesse público – ou a consecução dos direitos fundamentais, como prefere relevante literatura – sempre será o bem jurídico que caracteriza a legitimidade da avença, prevalecendo, pois. (GREGO-SANTOS, 2019, p. 110)

O interesse público não é, portanto, algo hermético ou estático: há situações em que, para alcançar um interesse público maior (primário ou substantivo), é necessária a renúncia ou a transação sobre parcela daquilo que, *a priori*, também caracteriza interesse público (secundário ou instrumental). É essa a diretriz que rege, por exemplo, a remissão e a anistia tributárias.

Nesse sentido, a atuação administrativa vem sendo reconfigurada, de forma a permitir a “negociação público-privada legítima (consentânea com os objetivos fundamentais da República), adequada (pertinente na correlação entre meios e fins), necessária (a menos onerosa entre as alternativas válidas) e proporcional *stricto sensu*” (FREITAS, 2017, p. 30).

No que toca ao exercício do poder discricionário, qual seja, aquele que é realizado por exame de conveniência e oportunidade, o administrador deve, calcado nas circunstâncias do caso concreto e nos valores constitucionais pertinentes, “alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo”, a fim de realizar o “melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública”, conforme Binenbojm (2005, p. 21).

Com efeito, a discricionariedade permite que a transação tributária seja utilizada pela Administração Pública com a necessária flexibilidade. Conforme Oliveira (2015, p. 175), “a atribuição de discricionariedade à Administração parece ser da própria essência do instituto

²Vitória de Pirro ou vitória pírrica se refere a uma vitória obtida a altos custos, potencialmente irreparáveis, que não justificariam a própria disputa.

da transação (inclusive tributária), que pressupõe concessões mútuas, o que implica a possibilidade de a Administração negociar as cláusulas da transação”.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já consignou, ao julgar o RE 253885-MG, sob relatoria da Ministra Ellen Gracie, que “há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse”.

Os métodos consensuais de resolução de conflitos têm recebido, assim, especial atenção do Poder Público, não apenas para regulamentá-los entre particulares, mas revendo o seu próprio papel para bem além de mero normatizador: passa a incluir-se também como agente apto à resolução extrajudicial de demandas. Assim, o Poder Judiciário não é mais a única arena em que o Estado soluciona conflitos.

Nesse sentido, “a justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. Ao lado desta justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas.” (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2017, p. 36).

Os métodos extrajudiciais de composição entre particulares, tais como conciliação, mediação e arbitragem, há muito já são previstos pelo direito brasileiro, como no Código de Processo Civil de 1973 e na Lei Federal nº 9.307/1996, que dispõe sobre arbitragem.

Na última década, entretanto, tais vias ganharam destaque, como no Código de Processo Civil de 2015, que já no §3º de seu artigo inaugural prescreve que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. Ao longo de todo o Código Processual, diversos são os dispositivos em que são abordados métodos consensuais de resolução, chegando mesmo a separar, em Seção específica, a regulamentação de conciliadores e mediadores judiciais (Seção V, do Capítulo III, do Título IV, do Livro III, Parte Geral).

Especificamente acerca da Administração Pública, o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 174, prescreveu a criação de câmaras de mediação e conciliação pela União, pelos Estados e pelos Municípios, para a solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, sem prejuízo de outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais, consoante autorização do art. 175. Nesse sentido, foi editada a Lei Federal nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. A Lei Federal nº

13.129/2015, por sua vez, incluiu o §1º ao art. 1º, da Lei de Arbitragem, passando a prever expressamente a possibilidade da utilização de arbitragem pela Administração Pública.

É de se registrar, ainda, a Lei Federal nº 12.153/2009 que, ao tratar dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, dispôs, em seu art. 8º, que os representantes judiciais das Fazendas poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais Estaduais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação. De modo semelhante é a previsão contida no art. 10, parágrafo único, da Lei Federal nº 10.259/2001, referente aos Juizados Especiais Federais.

No mesmo sentido, no Estado do Pará, foi editada a Lei Complementar nº 121, de 10 de julho de 2019, que criou a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado³, com o objetivo de reduzir litígios, controvérsias administrativas e o consequente dispêndio de recursos e, simultaneamente, ampliar o diálogo institucional e a publicidade dos atos administrativos.

Todo esse arcabouço normativo aponta a intenção da Administração Pública brasileira de se assumir verdadeira Administração Pública Dialógica ou Consensual, com postura não adversarial ao estabelecer canais não contenciosos para a resolução de demandas, os quais podem alcançar – como efetivamente alcançaram – a seara tributária.

Ora, se a Fazenda Pública conciliava ou transacionava enquanto devedora, situação em que também haveria interesse público (secundário) em discussão, razão principiológica não há para vedar a transação quando figure como credora. Nesse sentido, inclusive, a Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, autoriza os legitimados a tomar compromisso de ajustamento de conduta dos interessados ao cumprimento da lei, mediante determinadas condições⁴, precisamente por se mostrar como alternativa que melhor atende o interesse público primário.

Longe de violar o chamado regime jurídico-administrativo, a transação efetivamente o concretiza. Nesse sentido, Grego-Santos (2019, p. 91) sustenta que a negativa à admissibilidade da transação na administração pública acaba por negar “a efetivação da

³Sobre a Câmara de Conciliação da Procuradoria-Geral do Estado do Pará, merece registro a dissertação intitulada “A Autocomposição e o Poder Público: a Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Procuradoria-Geral do Estado do Pará”, de autoria do pesquisador e Procurador do Estado Thiago Vasconcellos Jesus, apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFGPA). Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/15033>. Acesso em: 13 mar 2023.

⁴Art. 5º, § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

missão institucional do Estado, relacionada umbilicalmente à realização dos direitos fundamentais.”

Ademais, conforme anota Costa (2019), a alegada indisponibilidade do interesse público não parece válida a objetar a transação tributária, já apenas seria possível quando observados os parâmetros constitucionais e legais. Dessa forma, “autêntico instrumento de praticabilidade tributária, por vezes a transação revelar-se-á mais vantajosa ao interesse público do que o prolongamento ou a eternização do conflito” (COSTA, 2019, p. 302).

De todo modo, ainda que se entenda subsistente a alegação de supremacia do interesse público, tal não é, por si, capaz de obstar acordos administrativos, uma vez que os acordos podem ser a melhor alternativa, pois “são exatamente as potenciais vantagens da consensualidade em detrimento da atuação unilateral e imperativa que permitem afirmar que os acordos administrativos podem ser a solução ótima no caso concreto, equiparando-se ao interesse público, portanto” (PALMA, 2014, p. 165).

No mesmo sentido, “em todas as modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o interesse público, mas de negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência”, conforme sustentado por Maia (2014, p. 81).

Assim, ultrapassada a questão da indisponibilidade absoluta, chega-se à transigibilidade do interesse público – no caso, secundário ou instrumental –, pela qual a Administração, mediante mútuas concessões, poderá resolver demanda ou litígio, desde que fundamentada na realização do interesse público primário.

Pode-se apontar que, na transação tributária, o interesse público primário seria a solução do litígio, a recuperação (ainda que parcial) de créditos para aferição de receita, a intervenção em determinado setor econômico, o estímulo à economia, entre outros. Já o interesse público secundário, seria a forma e os instrumentos empreendidos pelo Poder Público para alcançar o interesse público primário, tais como prazos, condições, recursos materiais e mão de obra, sobre os quais a Administração pode dispor. Nesse sentido, Dacomo (2018, p. 87) sustenta que “o crédito tributário, ou seja, o direito do Estado de exigir do contribuinte a obrigação é um bem do Estado. Tal bem é classificado como patrimonial, real e disponível para negociação já que, segundo o CTN, pode ser transacionado”.

Assim sintetiza Barbassa (2020, p. 133) sobre a disponibilidade do crédito tributário:

Importante observar, ainda, que entendemos que a transação, tal como proposta na lei federal, não ofende o princípio da indisponibilidade do crédito tributário, pois visa assegurar o seu pagamento aos cofres públicos em situações nas quais

difícilmente receber-se-ia qualquer quantia, seja em virtude da condição de irrecuperabilidade da dívida, dos montantes envolvidos, da incerteza sobre o seu recebimento, em se tratando das discussões em curso no contencioso administrativo ou judicial relevante ou ainda dos custos que cercam o seu recebimento, nos casos dos débitos de pequeno valor. Ou seja, a transação é medida excepcional que somente tem cabimento em casos pré-definidos na lei, já editada com o propósito de garantir o interesse público.

Desse modo, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), já na redação originária do seu art. 156, III, elencou a transação dentre as hipóteses de extinção do crédito tributário. O art. 171, por seu turno, em reverência à reserva legal, permitiu que a lei regulamentasse condições aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária para a realização de transação mediante concessões mútuas, o que resultaria no fim do litígio e na extinção de crédito tributário.

Ora, o receio de eventual malversação dos recursos públicos não pode paralisar práticas inovadoras pelo Poder Público, especialmente aquelas que visam a solução célere de conflitos. Nesse sentido, anotam Campos, Guilherme e Silva (2020, p. 357):

As práticas colaborativas e soluções alternativas de conflitos pressupõem a contribuição dos litigantes e o anseio pela resolução da problemática, bem como pressupõem a boa-fé, esta sim, presumida. A presunção de má-fé só servirá como entrave a todo e qualquer instrumento que sugerirá colaboração e finalidade conciliatória. Se alguma das partes não tiver interesse em composição/cooperação, o instituto não se materializa, razão pela qual não é possível dar continuidade a discursos negativos pelo receio nos resultados e trâmites escusos pelo caminho. Esses poderão acontecer, afinal as histórias antiga e recente nos mostram a capacidade dos meliantes que assumem cadeiras de respeito no plano nacional, porém, as instituições brasileiras possuem meios de coerção e solução desses problemas.

Após mais de cinquenta anos da edição do Código Tributário Nacional, o Poder Público pareceu despertar para a transação em matéria tributária. No âmbito federal, a União editou a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, resultado da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, de cuja exposição de motivos, colhe-se o seguinte excerto:

[...] a transação é instrumento de solução ou resolução, por meio adequado, de litígios tributários, trazendo consigo, muito além do viés arrecadatório, extremamente importante em cenário de crise fiscal, mas de redução de custos e correto tratamento dos contribuintes, sejam aqueles que já não possuem capacidade de pagamento, sejam aqueles que foram autuados, não raro, pela complexidade da legislação que permitia interpretação razoável em sentido contrário àquele reputado como adequado pelo fisco.

Imbuídos do mesmo espírito, alguns Estados da federação, como o Pará, acompanharam o movimento e editaram leis estaduais também regulamentando a transação em suas esferas de competência.

A transação é instituto relevante à resolução de conflitos entre Estado e cidadãos no âmbito tributário, pois permite, de um lado, o incremento de arrecadação para receitas públicas, a economia de custos de cobrança judicial e, de outro, condições mais flexíveis para pagamento pelo contribuinte, sem o transtorno da negatização de seu cadastro. Há, portanto, incremento da pacificação da relação tributária.

2.2 DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A base constitucional da transação tributária se confunde com o exercício da própria competência tributária, uma vez que a Constituição da República de 1988 não regulamenta expressamente o assunto.

No sistema nacional desenhado pela Constituição da República, a União detém a competência ampla sobre direito tributário, uma vez que compete-lhe, além de dispor privativa e plenamente sobre seus próprios tributos, conforme art. 153 da Constituição, legislar sobre “normas gerais em matéria de legislação tributária”, nos termos do art. 146, III, além de outras matérias pulverizadas ao longo do texto constitucional, como alíquotas máximas e mínimas de ICMS (art. 155, §2º, V) e de ISS (art. 156, §3º), entre outras.

Sobre o assunto, anota Torres (2009, p. 409):

Dilarga-se a competência da União quando se observa a impossibilidade da definição prévia do *âmbito material da lei complementar*, pela própria dificuldade de se chegar ao conceito de função legislativa material, o que faz que com que prevaleça na hipótese o critério formal de votação da lei complementar. Expande-se, ainda, porque o conceito “normas gerais em matéria tributária”, que podem ser objeto de lei complementar (art. 146, III), é demasiadamente incerto e ambíguo, o que tem levado parte da doutrina, a nosso ver sem razão, a defender a tese de que a competência da União apenas se à legislação sobre conflitos de competência entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal e as limitações constitucionais do poder de tributar, mas não às normas gerais de direito tributário. A competência legislativa da União, conseqüentemente, se estende verticalmente e se superpõe à dos Estados e Municípios, coexistindo todas elas de modo integrado.

A disposição do art. 146 da Constituição de 1988 não passa ileso também da crítica de Carvalho (2019, p. 233):

Não pretendemos exagerar na crítica à sensibilidade do constituinte de 1988, mas a forma escolhida para verter o comando do art. 146 sacode as estruturas do sistema,

mexe com seus fundamentos e provoca fenda preocupante na racionalidade que ele, sistema, deve ostentar.

Em poucas palavras, preceituou o legislador constitucional que toda a matéria da legislação tributária está contida no âmbito de competência da lei complementar. Aquilo que não cair na vala explícita da sua “especialidade” caberá, certamente, no domínio da implicitude de sua “generalidade”.

Dessa forma, a imprecisão do termo “normas gerais em matéria de legislação tributária” abre um leque amplo e imprevisível do que pode ou não, do que necessita ou não de regulação por lei complementar editada pela União, bem como o nível de especificidade do que deve ou pode ser regulado.

O poder de legislar dos Estados e Municípios, por sua vez, conforme Torres (2009, p. 411), “restringe-se, assimetricamente, à competência propriamente impositiva, no sentido de competência de instituir tributos, e não mais para legislar sobre os aspectos gerais desses tributos e sobre as normas gerais do direito tributário material”.

Apesar disso, Frota (2020, p. 399) aduz que “o certo é que legislar sobre normas gerais em matéria tributária é papel da lei complementar. Mais do que isso, a alínea ‘b’ do inciso III do artigo 146 da Carta Constitucional menciona textualmente a obrigação tributária e o crédito tributário”, relacionando-os diretamente à transação.

Entretanto, em razão de não haver relação direta de caráter extintivo entre transação e crédito tributário, não há de se vislumbrar a necessidade de regulamentação da transação por meio de uma norma geral veiculada por lei complementar, a não ser pela generalidade criticada do termo “normas gerais em matéria de legislação tributária”.

De todo modo, o Código Tributário Nacional, com estatura de lei complementar, abordou, ainda que de forma superficial, a transação, de modo que não há empecilhos à regulamentação pelos entes subnacionais.

Com efeito, conforme art. 24, I, da Constituição da República, a competência legislativa sobre direito tributário é concorrente da União e dos Estados, de modo que a competência da União limita-se – mais uma vez – a estabelecer normas gerais, com competência suplementar dos Estados, que, na inexistência de lei federal, disporão de competência plena para atender suas peculiaridades.

Ao legislar sobre transação tributária, os Estados podem fixar parâmetros e critérios, a fim de estabelecer em que condições o acordo é conveniente e oportuno.

Nesse sentido, a União não teria obrigação de dispor normas gerais sobre transação, apesar de, *a priori*, poder fazê-lo. Por outro lado, os Estados também não estão obrigados a autorizar a transação em matéria tributária, embora seja recomendável que observem, caso a

autorizem, os parâmetros estabelecidos pelo Código Tributário Nacional, a fim de evitar questionamentos sobre os limites de suas competências.

Ainda que as normas gerais de transação tributária sejam passíveis de regulamentação pela União por meio lei complementar, é de se recomendar cautela, na medida em que, ao buscar a padronização de determinados procedimentos, inviabilize ou afaste o interesse dos entes subnacionais em adotá-la.

A Lei nº 13.988/2020 não é uma norma geral, uma vez que seu art. 1º restringe suas disposições à União, suas autarquias e fundações, pelo que não detém caráter nacional, mas apenas federal.

Aos Estados foi reservada, no art. 155 da Constituição da República, a competência para instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores.

Dessa forma, a competência para efetivamente realizar a transação insere-se, a seu turno, no poder de administrar tributos, enquanto expressão máxima de autonomia dos entes, a quem caberá, após regulamentação própria, analisar e proceder a transação.

Nesse sentido, anota Torres (2009, p. 411):

O poder de administrar tributos exerce-o o Estado-membro sem a possibilidade de interferência administrativa da União fora dos casos previstos na CF ou dos convênios regularmente assinados. A CF não esgotou em toda a sua extensão a possibilidade de regulamentar o poder de administrar tributos, pois não procedeu ao seu fracionamento mais complexo.

É de se registrar que, embora a Constituição da República não disponha expressamente sobre as regras e normas ou mesmo a viabilidade da transação em matéria tributária, reconhece o instituto ao permitir, no art. 100, §11⁵, com redação dada pela Emenda

⁵Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

(...)

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;

II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;

Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 – após, portanto, a publicação da lei federal de transação, de 14 de abril de 2020 – que lei do ente federado devedor faculte ao credor a oferta de créditos líquidos e certos que lhe seriam devidos para a quitação de débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa, inclusive em transação resolutive de litígio. Destaque-se que, embora o art. 100, por regra, trate apenas de condenações por decisões judiciais, o §11 permite a transação que envolva não apenas precatórios ou requisições de pequeno valor, mas também débitos “reconhecidos pelo ente federativo”.

Já o §2º do art. 160, também com redação dada pela Emenda Constitucional nº 113/2021, dispõe que todos os ajustes e acordos, inclusive tributários, celebrados “pela União com os entes federativos conterão cláusulas para autorizar a dedução dos valores devidos dos montantes a serem repassados relacionados às respectivas cotas nos Fundos de Participação ou aos precatórios federais”.

Feita a abordagem da transação em matéria tributária a partir dos parâmetros constitucionais, que, embora não a regulamentem expressamente, a reconhecem e autorizam a legislação e realização de transação pelos Estados, passa-se aos princípios que devem norteá-la.

2.3 PRINCÍPIOS REGULADORES DA TRANSAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Para a concretização da transação tributária pelo Estado do Pará, faz-se necessário erigir os princípios norteadores do instituto.

Embora a lei paraense seja silente, a Lei Federal nº 13.988/2020 exemplifica alguns princípios para sua aplicação, que também devem ser observados pelo Estado do Pará, não por sua força cogente, mas por expressarem cânones do direito público: princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade.

O princípio da isonomia, no que toca à transação tributária, visa garantir o tratamento, pelo Fisco, sem distinção entre os contribuintes em situações semelhantes, bem como a

III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;

IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou

V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

atuação particularizada de acordo com a situação concreta. Veja-se: pode ser celebrada determinada transação em condições diferenciadas a depender do contribuinte, desde que de forma fundamentada e observando-se os parâmetros dispostos na lei. Dessa forma, é a gravidade de uma empresa em recuperação judicial que permitirá o estabelecimento de condições favoráveis ao adimplemento das obrigações tributárias.

Já a proporcionalidade do impacto da carga tributária sobre a riqueza demonstrada é objeto de proteção do princípio da capacidade contributiva. Na transação tributária, ganha relevo a aceção da capacidade contributiva relativa ou subjetiva, que consubstancia “a repartição da percussão tributária, de tal modo que os participantes do acontecimento contribuam de acordo com o tamanho econômico do evento” (CARVALHO, 2019, p. 196). Deve-se assentar, entretanto, que a capacidade contributiva absoluta ou objetiva é pressuposto daquela, na medida em que é por esse viés que há a seleção, pelo legislador, dos fatos da vida que exteriorizam riquezas aptas à tributação. É o princípio da capacidade contributiva que permite ao Fisco lançar um olhar sobre a situação financeira da empresa para aferir seu potencial de adimplir as condições celebradas em transação.

O princípio da transparência diz respeito ao acesso à informação gerada pela atuação da Administração Pública. A Lei Federal nº 13.988/2020 apresenta ainda dispositivo – art. 1º, §3º – que especifica que a transparência deve recair sobre os termos de transação celebrados, com informações que viabilizem o atendimento do princípio da isonomia. No mesmo sentido, o princípio da publicidade se relaciona à disponibilização simplificada e intuitiva de tais informações.

Em qualquer caso, entretanto, deve-se respeitar eventuais informações cobertas por sigilo fiscal, notadamente aquelas obtidas “em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”, conforme dispõe o art. 198 do CTN. Os referidos princípios devem ser observados conjuntamente, de forma a fraquear acesso pelos órgãos de controle e por qualquer cidadão aos documentos e às condições em que a transação vier a ser firmada, permitindo-lhes plena fiscalização.

Conforme Costa (2019, p. 90), “o princípio da moralidade impõe ao Estado o prestígio aos valores éticos, à probidade, à honestidade, ao decoro, à lealdade, à boa-fé e, em última análise, à busca pela realização, tanto quanto possível, da justiça social”. Referido princípio impõe que a Administração Pública, na transação tributária, proponha ou analise propostas de forma consentânea aos valores de lisura prestigiados pela sociedade, sem permitir acordos espúrios e benéficos apenas a interesses particulares.

Enquanto o princípio da eficiência orienta ao alcance do melhor resultado com o menor dispêndio possível de recursos, o princípio da razoável duração do processo “mantém vínculo estreito com o da eficiência e visa à tramitação, sem delongas injustificadas, do processo administrativo, para que a decisão seja tomada no menor tempo possível” (MEDAUAR, 2018, p. 167). Tais princípios recomendam que o procedimento de transação tributária, desde a proposta até o seu desfecho, transcorra em tempo que, simultaneamente, atinja o resultado pretendido pelas partes, sem sacrificar a participação do contribuinte e o salutar diálogo com a Administração.

A transação é espécie de contrato administrativo e, nessa qualidade, deve observar também, na medida em que forem aplicáveis, alguns dos princípios elencados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos, quais sejam: os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Merece destaque o princípio do julgamento objetivo, diretamente ligado à isonomia, segundo o qual a Administração deve se ater, na apreciação das propostas, a critérios previamente estabelecidos com a finalidade de evitar julgamentos subjetivos, com base em critérios desconhecidos pelos contribuintes e pela sociedade.

O princípio do julgamento objetivo, enquanto decorrência do princípio da isonomia, também norteará o desenvolvimento desta pesquisa.

Sobressai-se também o princípio da segurança jurídica. Nas palavras de Carvalho (2018, p. 192):

Quando alguém diz que a segurança jurídica foi desrespeitada, normalmente quer se referir a um estado de coisas relativas a um determinado ordenamento jurídico, que foram afetadas diretamente por alguma alteração súbita ou por uma constante instabilidade neste, em outras palavras, quando a garantia de expectativas normativas que os indivíduos têm para com o ordenamento é abruptamente perturbada e a certeza das consequências jurídicas para as condutas é rompida.

Não há, todavia, total compatibilidade entre o regime jurídico da lei de licitações e contratos e o regime da transação tributária. Nesse sentido, Martins (2007, p. 19): “A exigência de licitação prévia em pagamento de dívida tributária transacionada é modificar o disposto no CTN, visto que as concessões mútuas, exigidas por esse estatuto, implicam

situações peculiares, incompatíveis com as regras da licitação.” Dessa forma, a lei de licitações não se presta a eleger os contribuintes com quem a Administração Pública celebrará o contrato de transação tributária, porém elege princípios que regem a atuação administrativa de maneira ampla.

O legislador foi pródigo ao tratar dos princípios norteadores dos contratos administrativos, chegando a indicar princípios que se confundem ou se contemplam, como razoabilidade e proporcionalidade, eficiência e eficácia. Em relação à lei federal de transação, os princípios da moralidade, da publicidade, da eficiência e da transparência são expressamente repetidos.

Devem ser destacadas também as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), pela Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018, referentes a segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, notadamente os arts. 20 e 26.

O art. 20 determina que o gestor público realize uma avaliação acerca das consequências e efeitos de sua decisão. No que toca à transação tributária, deve ter a cautela de não desequilibrar a concorrência e ferir a livre iniciativa, especialmente mediante privilégios indevidos.

Por sua vez, o art. 26 faculta a celebração de compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, de forma a se relacionar com a transação tributária fundada em relevante e disseminada controvérsia judicial, hipótese em que a Fazenda Pública pode reconhecer a aplicação de interpretações equivocadas e realizar transação para findar as demandas judiciais e prevenir novos litígios.

Sem olvidar que a negociação da transação deve seguir, no que lhe for aplicável, o rito do processo administrativo, os procedimentos relativos à transação tributária devem observar ainda os princípios indicados na Lei nº 9.784/1999⁶, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e na Lei nº 8.972/2020⁷, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará.

⁶Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁷Art. 3º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade, finalidade, motivação, cooperação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, duração razoável do processo, supremacia e indisponibilidade do interesse público.

2.4 DISCIPLINA LEGAL DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO: A TRANSAÇÃO CIVIL E A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que instituiu o Código Civil, incluía a transação no Título II, referente aos efeitos das obrigações, do Livro III, relativo ao direito das obrigações, ao permitir, no art. 1.025, que os interessados prevenissem ou terminassem litígios mediante concessões mútuas.⁸

Embora disposta no Código como obrigação, havia o entendimento, à época, sobre o caráter contratual da transação. Nas palavras de Rodrigues (2004, p. 368):

O codificador brasileiro, seguindo a opinião de Clóvis Beviláqua, em vez de disciplinar a matéria entre os contratos e caracterizá-lo como tal, alinhou o instituto entre os modos de extinção das obrigações.

Aliás, a transação não deixa de ter tal escopo. Mas tampouco perde a sua natureza convencional, e o próprio Beviláqua, ao defini-la, a mostra como um ato jurídico. Ora, se é ato jurídico, e ato jurídico bilateral, é contrato, pois a diferença específica entre convenção e o gênero ato jurídico consiste justamente em ser a primeira bilateral.

No mesmo sentido, Pontes de Miranda (1959, p. 118), ainda na vigência do Código Civil de 1916 e contra sua disposição expressa, conceituava a transação como “negócio jurídico bilateral, em que duas ou mais pessoas acordam em concessões recíprocas, com o propósito de pôr termo a controvérsia sobre determinada, ou determinadas relações jurídicas, seu conteúdo, extensão, validade, ou eficácia”.

Sobre a controvérsia objeto da transação, é dispensável a dúvida objetiva, bastando que, por critério subjetivo, as partes considerem existir a possibilidade de um conflito (ANDRADE, 2017, p. 173).

Por sua vez, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) tratou da transação no Título VI, que dispõe sobre as várias espécies de contrato, declarando, em seu art. 840, que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”.

Assim, a transação é negócio jurídico bilateral, o qual permite que as partes inicialmente opostas componham interesses e, por concessões mútuas, façam cessar a divergência. As demandas judiciais prejudicam os litigantes e, em consequência, a paz. Assim, conforme anotam Kullok e Kullok (2017, p. 152), “na maioria das vezes os esforços

⁸Art. 1.025 É lícito aos interessados prevenirem, ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

empregados pelo litigante vitorioso não são compensados pelos resultados obtidos. Por esta razão, antes um acordo modesto do que uma suntuosa sentença”.

Dessa forma, para o Estado, que se financia por meio de impostos e tributos, por vezes pode ser mais interessante a realização de transação ágil e tempestiva para recolhimento de receitas a menor do que a vitória de uma demanda sobre determinada empresa que já não disponha de recursos após uma longa batalha judicial.

Por outro lado, caso não haja concessão por uma das partes, não haverá transação. Ora, se uma das partes não fizer concessões, ter-se-á reconhecimento do pedido, confissão, remissão ou simplesmente não haverá negócio jurídico. A flexibilização das pretensões opostas deve ser recíproca, embora não necessariamente equivalentes, pois cabe a cada parte avaliar o seu limite de concessão, a vantagem a ser auferida e a apuração do custo-benefício nessa relação.

Constituem elementos essenciais da transação, dessa forma, “o efeito de prevenção ou terminação do litígio entre as partes, a forma contratual escrita e o sinalagma oneroso constituído pelas concessões recíprocas” (GREGO-SANTOS, 2019, p. 92)

No entanto, para além do carácter contratual, deve-se reconhecer a finalidade satisfativa da transação, ou seja, por meio do instituto, as partes concretizam interesses, podendo extinguir, ou não, obrigações. A extinção de dívidas ou obrigações não é o objetivo da transação, mas sim torná-las certas, afastando a incerteza. Nesse sentido:

A extinção da dívida, da obrigação, da ação ou da exceção pode dar-se pela transação. Não é necessário que se dê. O que a transação tem por fito não é extinguir dívidas, obrigações, ações ou exceções, direitos ou pretensões. O que a caracteriza é eliminação de litígio ou de insegurança. Se a dívida é sobre existência de direito ou de dívida, de pretensão, ou de obrigação, de ação, ou de exceção, e a respeito transigem os interessados, necessariamente se diz sim a um e ao outro; mas, se a razão estava com aquele a quem se disse sim, nenhum direito, dívida, pretensão, obrigação, ação ou exceção se extinguiu (estado transações = estado verdadeiro) (PONTES DE MIRANDA, 1959, p. 118)

Se, por um lado, a transação civil não extingue necessariamente a obrigação, não se pode negar uma espécie de efeito novatório à transação, já que as partes, ao afastar a controvérsia, contraem obrigações novas. Assim, a transação civil “tem um conteúdo complexo, com duas finalidades: tendo como primeiro efeito a autocomposição do litígio e como segundo efeito a criação de uma nova figura jurídica mediante concessões recíprocas efetuadas pelas partes” (KULLOK e KULLOK, 2017, p. 162).

Por outro lado, não há que se falar, por regra, em retorno ao *status quo* por inadimplemento da transação civil, eis que as partes não retornam necessariamente à situação

inicial. Contudo, tratando-se de acerto entre particulares, não há impedimento de que convençionem, no âmbito da autonomia da vontade, o retorno à condição anterior por inadimplemento às novas obrigações, inclusive por meio de cláusula resolutiva (ANDRADE, 2017, p. 175).

A transação civil é um método consensual de solução de litígio, na medida em que permite que as partes, mediante concessões recíprocas, previnam ou encerrem determinada demanda.

Assim, mediante comparação entre os métodos consensuais de solução de litígio (arbitragem, conciliação e mediação), Grego-Santos (2019, p. 87) estabelece uma escala de preferencialidade, de acordo com a dependência de um terceiro: quanto maior o protagonismo das partes e menor a necessidade de um interventor, maior a preferencialidade do método. Assim:

O confronto entre a transação e as demais modalidades abordadas mostra que ela está no estágio mais avançado na escala de preferencialidade proposta, uma vez que, na transação, as partes obtêm a solução para o seu potencial ou efetivo litígio sem depender da atuação de terceiros, sejam eles árbitros, conciliadores, sejam mediadores. Tais características guardam o potencial de tornar a transação na modalidade mais célere, menos dispendiosa e que – com o protagonismo das partes – obtenha a maior adesão dos envolvidos à solução alcançada. (GREGO-SANTOS, 2019, p. 87).

No cotejo entre tais institutos, a transação seria o método consensual preferível, na medida em que não há a atuação de terceiro, permitindo que os interessados alcancem, por si, a melhor solução possível.

A transação tributária também constitui contrato consensual, sinalagmático e oneroso, pois as partes, Fisco e contribuinte, mediante concessões recíprocas, põem termo à determinada controvérsia tributária, abrindo mão, para isso, de parcela de seus argumentos.

No entanto, tratando-se de atuação da Administração Pública, a transação tributária deve receber regras diferentes da transação civil, com influxo dos princípios de direito público, constituindo, em verdade, espécie de contrato de direito público. Nesse sentido, “pode-se verificar que a transação administrativo-tributária terminativa é contrato administrativo de transação que estabelece ‘caminho acertado alternativo’, possibilitando que as obrigações controversas, postas pela lei de forma heterônoma, sejam extintas”, conforme Batista Júnior (2007, p. 418).

Deve-se destacar que a transação tributária necessita de disciplina por meio de lei específica, não se aplicando de forma direta e automática a lei civil, tanto pela vedação

expressa de aplicação do Código Civil (art. 841), quanto pela determinação do Código Tributário Nacional (art. 171).

Dessa forma, o interesse público primário continua indisponível, uma vez que deve pautar a atuação do gestor público. No entanto, a transigibilidade dos bens públicos, enquanto componentes de interesse público secundário, especialmente de caráter patrimonial, se apresenta como mais um instrumento posto à consecução do referido objetivo.

Ora, deve-se colocar à disposição do Poder Público todos os meios para que o interesse público seja melhor alcançado, observados os princípios da legalidade e da razoabilidade.

Assim, trata-se de ferramenta a ser empregada pelo Poder Público como medida de autocomposição e resolução de conflitos, consubstanciando uma Administração dialógica, em que é valorizada a interlocução entre Administração e cidadão, com o objetivo de alcançar interesse público mediante cooperação.

O Poder Público, conjugando a busca pela consensualidade na Administração, a necessidade de eficiência na recuperação de créditos e de regularização fiscal dos contribuintes, assim também a redução de litigiosidade, instituiu a transação tributária.

Dessa forma, a transação tributária foi introduzida na legislação federal pela Lei nº 13.988/2020, estabelecendo os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas a utilizem para resolver litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

Alguns Estados, como o Pará (por meio da Lei Estadual nº 9.260, de 15 de abril de 2021), no encalço da União, também dispuseram sobre a transação nos seus respectivos âmbitos de competência.

Nas palavras de Torres (2018, p. 290), “a transação implica no encerramento do litígio através de ato do sujeito passivo que reconhece a legitimidade do crédito tributário, mediante concessão recíproca da Fazenda Pública”.

Impende, no ponto, traçar um paralelo entre a transação civil e a transação tributária.

Os dois institutos se aproximam ao ter como requisito a concessão recíproca entre as partes.

No entanto, a transação civil pode ter finalidade preventiva ou terminativa, ou seja, as partes podem extinguir um litígio ou preveni-lo. Já a transação tributária requer a existência de litígio, que pode ser judicial ou administrativo, conforme entendimento de Carvalho (2019, p. 475), embora mencione a existência de corrente que restringe a transação à seara judicial.

Além disso, a transação civil, por expressa previsão⁹, se limita a direitos patrimoniais de caráter privado. Já a transação tributária alcança o crédito tributário, cuja natureza é de bem público.

Deve-se registrar, no ponto, que o crédito tributário, nos termos do art. 139 do CTN, “decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta”. A obrigação principal, por sua vez, “surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente”, conforme art. 113, §1º, do CTN.

Tratando-se a transação civil de instituto de direito privado, impera a autonomia da vontade. Nesse sentido, o art. 412 do Código Civil prescreve que “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”. Assim, a vontade contratual encontra limites apenas por normas de ordem pública.

Por outro lado, consoante o art. 171 do CTN, a transação deve ser prevista em lei, que há de apresentar as balizas dentro das quais poderá ser realizada pela Administração Pública. Nesse sentido, Paulsen afirma (2021, p. 313):

A transação, portanto, é possível em matéria tributária, mas depende de lei de cada um dos entes políticos relativamente aos seus próprios créditos tributários que, estabelecendo as condições a serem observadas, inclusive o espaço de discricionariedade permitido ao Fisco, autorize a autoridade administrativa a firmar os acordos. A transação depende, portanto, da vontade manifestada pelo parlamento e da vontade formalizada pela autoridade administrativa.

No mesmo sentido, Schoueri (2019, p. 651) aduz que haveria uma conciliação entre o Princípio da Legalidade e o interesse público, “que muitas vezes será mais bem atendido se forem encurtadas as demandas judiciais, por meio da transação”.

Assim, enquanto na transação civil ganha relevo a autonomia da vontade, na transação tributária, importam o interesse público primário e os parâmetros legais. Com efeito, “são proibidos compromissos ímprobos, desproporcionais, impermeáveis a procedimentos de controle e autocontrole e que tentam, maliciosamente ou não, contornar a reserva legal” (FREITAS, 2017, p. 37).

As concessões e obrigações entabuladas por meio da transação civil, em regra, substituem aqueles deveres então existentes (e controvertidos) entre as partes; não há que se falar, portanto, em retorno ao *status quo*. Por sua vez, a transação tributária não constitui novação e, caso rescindida pelo inadimplemento, as partes retornarão à situação anterior,

⁹Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.

voltando a ser exigível a integralidade do débito original, expressamente confessado pelo contribuinte no momento da assinatura.

Com efeito, a transação tributária se apresenta como uma alternativa de solução para a controvérsia posta entre o Fisco e o contribuinte, que, mediante concessões mútuas, realizarão o interesse público, respaldados pelos parâmetros legais e fiscalizados pelo controle social.

2.5 A TRANSAÇÃO ENQUANTO NEGÓCIO JURÍDICO: A QUESTÃO FORMAL ENTRE ATO E CONTRATO

A recente regulamentação da transação em âmbito federal e em alguns Estados reacende antigos debates, como o da natureza jurídica da transação tributária, que, pelo decurso do tempo entre a publicação do Código Tributário Nacional – CTN e a instituição da transação no âmbito federal, em 2020, ficaram a arrefecidos.

Embora reste assentado na legislação o caráter contratual da transação civil, o Código Tributário Nacional – CTN, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, inspirado no então vigente Código Civil de 1916, elencou, no art. 156, a transação tributária como forma de extinção do crédito tributário, classificando-o, como ato, além de delegar à lei as condições para sua realização, conforme art. 171.

Nesse sentido e também amparado no Código Civil de 1916, Baleeiro (2018, p. 1865) defendia a natureza de ato jurídico da transação, justificando que não cria obrigações, apenas as modifica ou extingue.

No mesmo sentido, Torres (2003, p. 12) externou entendimento de que a transação tem caráter de típico ato administrativo, por meio do qual haveria solução consensual do litígio:

Para dar contornos de aplicação do mecanismo em apreço e guardando vistas ao quanto alega a doutrina estrangeira a respeito, nenhuma razão assiste aqueles que querem ver no ato decisional do procedimento uma espécie de "contrato" entre o contribuinte e a Administração. Nada mais descabido. O que se verifica é tão-só a ponência no sistema jurídico de uma norma individual e concreta, típico ato administrativo, por meio do qual o contribuinte chega a um entendimento prévio com a Administração, participando do procedimento. Mais não será que espécie de ato preparatório ou de revisão de lançamento tributário previamente praticado. O modo lógico de alcançar a decisão, por aproximação consensual e bilateral, mediante concurso de vontade das partes, com mútuo sacrifício de expectativas, não desnatura o resultado, qualificando-o como espécie de ato negocial (2003, p. 12).

Com base na lição de Di Pietro (2008, p. 211), para quem “entram na categoria de atos negociais todos aqueles que são queridos por ambas as partes”, excluindo-se “os impostos pela Administração, independentemente de consentimento do particular”, Dacomo (2008, p.

102) entende que a transação se trata de ato administrativo participativo, em que haveria uma única manifestação de vontade administrativa. Nesse caso, caberia à Administração, no processo de formação do ato, conjugar os interesses das partes para produzir a norma, individual e concreta, que é expressa no ato administrativo participativo.

Schoueri (2019, p. 653), por sua vez, vislumbra na transação tributária uma espécie de novação, a qual extinguiria o crédito tributário, nos termos do art. 171 do CTN, surgindo em seu lugar um novo crédito, resultado da transação, com “natureza pública, mas seu ‘fato gerador’ é a própria transação”.

Já Batista Júnior (2010, p. 5) sustenta a natureza contratual da transação tributária, em que seriam pacificadas as obrigações mediante mútuas concessões:

Pode-se verificar que a transação administrativo-tributária terminativa é contrato administrativo de transação que estabelece "caminho acertado alternativo", possibilitando que as obrigações controversas, postas pela lei de forma heterônoma, sejam extintas. Nesse sentido, o CTN admite que a Administração firme com o administrado transação terminativa parcial, que permite que o crédito se mantenha tributário (contrato não substitutivo) e que, por meio do acordo, sejam acertados alguns elementos ou aspectos da obrigação (tributária) para possibilitar a extinção do crédito.

No mesmo sentido, conclui Ferraz (2018, p. 29) que a transação tributária muito se assemelha aos contratos fiscais, pois as partes necessitam convergir suas vontades, cumprir tais vontades como se fossem lei e ter boa-fé ao acordá-las, “razão pela qual integram a natureza jurídica da transação em matéria tributária, juntamente com a característica dos atos administrativos, em razão da legalidade”

Com efeito, a transação configura verdadeiro contrato, a estabelecer e regular obrigações para as partes, ainda que, para uma delas, o Fisco, as concessões estejam previamente autorizadas em lei, sempre com a finalidade de extinguir um litígio, administrativo ou judicial. Diante de uma necessária margem de discricionariedade concedida pela lei, é por meio da transação, com natureza contratual, que serão especificadas as concessões da Administração. Não é, portanto, a necessidade de previsão em lei que afasta a natureza contratual da transação.

Não seria possível, entretanto, sustentar a transação tributária como novação, uma vez a proposta de transação deferida importa em confissão irrevogável e irretratável dos créditos abrangidos por ela, conforme art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 13.988/2020, replicado pelo art. 6º, §1º, da Lei nº 9.260/2021, do Estado do Pará, de modo que a dívida, para ser reconhecida, não pode ser extinta.

Ademais, também não parece adequada a configuração de ato administrativo, mesmo que participativo, uma vez que serão estabelecidas obrigações recíprocas, de comum acordo, ainda que dentro das balizas legais, indo muito além de mero ato administrativo.

Cada uma das concessões, com os respectivos efeitos, contribui para a formatação da transação tributária a ser entabulada, mantendo suas respectivas características.

Assim, não há concessão específica indispensável por parte do Fisco no contrato de transação tributária; para configurar a transação, deve haver reciprocidade de concessões, não obrigatoriamente as mesmas para todos os contribuintes de forma indistinta. É possível, portanto, que determinada transação com remissão não preveja parcelamento, pois avençado o pagamento em única parcela. Viável também que não seja prevista a remissão, mas o simples parcelamento em condições e prazos especiais. Há de se ter também uma transação que envolva apenas moratória, com prazo dilatado para pagamento, com ou sem parcelamento.

Já algumas das concessões pelo contribuinte são previstas em lei, de modo que não há espaço para afastá-las, como a confissão de débito e a cláusula resolutiva pela qual, em caso de inadimplemento, retorna-se ao *status quo*.

Há um amplo leque de possibilidades a consubstanciar a transação. É, portanto, um instituto metamorfósico, que aglutina e se amolda conforme os institutos que lhe são inseridos, por meio das cláusulas ajustadas entre as partes.

Nesse sentido, a transação detém natureza contratual, de forma a conjugar diversos outros institutos materiais. Assim, a transação tributária, registra Scaff (2014), “é uma mescla de vários dos institutos”, como anistia, remissão, parcelamento e pagamento.

A demonstrar que a transação envolve outros institutos sem desnaturá-los, a transação como estabelecida tanto na Lei Federal (art. 3º, §2º) quanto na Lei paraense (art. 6º, §2º), permite – mas não obriga – a suspensão de exigibilidade apenas dos débitos incluídos em transação que envolva moratória ou parcelamento, na forma do art. 151, I e VI, do CTN.

É de se registrar, no entanto, que a anistia, na forma como prevista no art. 180¹⁰ do CTN, requer que as multas sejam anteriores à lei que a concede. Seria o caso, no entanto, de remissão, na forma do art. 172¹¹, do CTN, considerando o disposto no art. 113, §3º¹², do

¹⁰Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando:

I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele;

II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

¹¹Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

mesmo código, que estabelece a conversão da obrigação acessória em principal relativamente à penalidade pecuniária. Tal previsão, conjugada com o art. 139¹³, permite que a remissão alcance também o crédito tributário oriundo de multas decorrentes da inobservância de disposições da legislação tributária, consoante art. 113, §2º¹⁴, do CTN, extinguindo o crédito, com base no art. 156, IV, do CTN, seja oriundo de obrigação principal, seja resultado de conversão acessória.

Insta consignar que são previstas basicamente duas modalidades de transação, tanto na lei federal quanto na lei paraense: por adesão e por proposta individual.

Na transação por adesão, o Fisco fixa as condições uniformes a todos os interessados, estabelece a minuta contratual e abre edital, cabendo ao contribuinte tão apenas firmar ou não tal negócio.

Por sua vez, a transação por proposta individual deve conter maior individualização, ou seja, devem ser consideradas as condições individuais de cada contribuinte, de acordo com a lei, alcançando uma análise que contemple suas peculiaridades.

Dessa forma, por se tratar de modalidade que confere maior discricionariedade à Administração Pública para a resolução do caso concreto individual, é a que tem o traço mais forte da consensualidade e que confere maior flexibilidade à Administração quanto à avaliação do momento, do setor econômico, das concessões e até dos contribuintes a serem contemplados. Contudo, também atrai o dever e a responsabilidade de bem justificar e demonstrar a observância dos princípios constitucionais pertinentes.

Em razão da margem de discricionariedade e, por consequência, da individualização permitida pela modalidade de transação individual, dúvida não há acerca de sua natureza contratual. Para Natal (2021, p. 137), a transação é

verdadeiro contrato fiscal, em que as partes sentam à mesa para tratar do crédito tributário (principal e consectários de mora), das garantias, do prazo de

I - à situação econômica do sujeito passivo;

II - ao erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;

III - à diminuta importância do crédito tributário;

IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

¹²§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

¹³Art. 139. O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta.

¹⁴§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

recolhimento, da suspensão da exigibilidade, entre outros institutos relacionados à extinção do crédito tributário.

Entretanto, questionamentos podem surgir quanto à roupagem de transação no que toca à modalidade por adesão,

Nesse sentido, Pinho (2021, p. 165) entende que, com a criação da transação por adesão, “tem-se a impressão que o legislador criou um ornitorrinco tributário. Ora, se a opção ao instituto se faz por adesão, então não é transação, já que prescinde de qualquer negociação”.

No entanto, o fato de ter condições preestabelecidas por uma das partes não desnatura a natureza contratual, mas apenas restringe margem de liberdade contratual, no caso da transação, dos devedores. Nesses casos, a vontade, ainda que restrita ao momento da adesão, restará manifestada. No mesmo sentido, Polizelli (2013, p. 170) pontua que “ausência de discussão não é incompatível com a noção de contrato e significa tão simplesmente que se trata de contrato de adesão pelo qual o contribuinte ‘adere’ ao regime previsto na lei”.

Especificamente sobre contratos fiscais, Nabais (1995, p. 190) afirma que “o facto de não haver lugar a uma discussão contratual entre os contratantes não é incompatível com a noção de contrato, significando isso apenas que se trata de um contrato de adesão pelo qual o contribuinte adere aos benefícios fiscais constantes do *agrément fiscal*”.

Tais contratos surgem da necessidade de agilizar a solução para casos numerosos e repetitivos, preestabelecendo um conjunto de normas uniformes, de forma a racionalizar a atividade administrativa, tornando-a mais eficiente em determinado panorama fático e jurídico.

Ademais, tratando-se de contrato, é defensável também o influxo de normas relativas aos contratos administrativos. No conceito proposto por Meirelles (2009, p. 214), “contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Em tais contratos, a Administração goza de determinadas prerrogativas, não por sua própria qualidade, mas precisamente por ter por finalidade a realização do interesse público. Assim, “os privilégios exorbitantes da Administração não decorrem do contrato administrativo, mas são manifestações normais de um ente instrumental que atua na persecução do bem comum” (BATISTA JÚNIOR, 2007, p. 291).

A transação tributária seria, portanto, uma espécie de contrato administrativo, em que a Administração Pública realiza concessões, em matéria tributária, visando o interesse público

primário, de forma a receber, no que lhe for compatível, regras do regime de contratos administrativo, em especial da Lei nº 8.666/1993 e da atual Lei nº 14.133/2021, e, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (art. 54¹⁵ da Lei nº 8.666/93 e art. 89¹⁶ da Lei nº 14.133/2021).

Nesse sentido, Batista Júnior (2007, p. 327) pontua:

As transações administrativas, por terem a natureza de contrato administrativo, atraem a aplicação de diversas normas de direito administrativo aplicáveis aos contratos administrativos, tais como as normas da LLC, em especial as regras postas nos seus arts. 58 a 62, que se aplicam por analogia. Portanto, a transação administrativa está sujeita, em linhas gerais, a regime jurídico distinto daquele aplicável à transação privada, razão pela qual pode-se afirmar que a transação administrativa não é a mesma do Direito Privado. Entretanto, à transação administrativa aplicam-se, supletivamente, as normas de direito privado.

A transação é uma categoria jurídica universal e perene, capaz de abranger situações tanto do Direito Público como do Direito Privado. Os traços básicos da transação são os mesmos para todos os ramos do Direito. A teoria da transação, entretanto, foi moldada nos cadinhos do direito privado, portanto não seria razoável tentar reconstruir uma transação administrativa absolutamente emancipada e distinta da transação privada. Nesse sentido, as normas de direito privado devem ser aplicadas supletivamente à transação administrativa, observadas, porém, suas peculiaridades e as normas de direito público específicas que já disciplinam algumas espécies de transação administrativa.

Assim, resta analisar se o caráter contratual da transação tributária afastaria da abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante o disposto em seu art. 14¹⁷.

¹⁵Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

¹⁶Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

¹⁷Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

2.5.1 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: HÁ RENÚNCIA DE RECEITA?

Como decorrência da natureza contratual e do caráter metamorfósico da transação tributária, lança-se ainda uma reflexão sob o viés da responsabilidade fiscal, a fim de se apurar se há necessidade de previsão orçamentária como condição para a realização de transação.

Há entendimento no sentido de que a transação não constituiria renúncia de receita, especialmente para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), partindo do pressuposto de que a transação constituiria instituto autônomo e independente.

Assim, Scaff (2014), ao comentar o REFIS federal, sustenta que tal constitui transação “e não uma fórmula singela de renúncia fiscal”. Segue afirmando que não haveria uma renúncia definitiva, mas condicional.

Da mesma forma, ao comentar especificamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, Machado (2008, p. 119) argumenta:

A transação é instituto jurídico previsto no próprio CTN, tem características próprias, entre as quais a bilateralidade, de sorte que não pode ser considerada abrangida pela expressão outros benefícios. Não estando especificamente referida, como não está, nem cabendo na referência genérica a outros benefícios, até porque a rigor não é propriamente um benefício, tem-se de concluir que o elemento literal desautoriza a aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal às transações.

No mesmo sentido, Figueiredo (2004, p. 171) sustenta:

Cabe-nos comentar que a transação, por sua própria natureza, não implica em renúncia de receita financeira, razão pela qual o administrador público que transaciona não é alcançado pelos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, porque para que se implante a transação, deverá haver uma lei que a autorize, e ainda, disciplinando o grau de discricionariedade que a administração pública pode ter.

No mesmo sentido, ao julgar a constitucionalidade da Lei nº 11.475, de 28 de abril de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul, o Relator da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 2.405, Ministro Ilmar Galvão, assentou que a transação tributária não se confundiria com benefício fiscal, não se sujeitando ao art. 150, §6º, da Constituição da República. Assim, a transação “implica, sempre, a redução da exigência fiscal ou de seus acessórios, tendo, no caso, por contrapartida, a realização imediata do débito tributário,

resultado nem sempre alcançado na via judicial”. O referido entendimento foi reiterado durante o julgamento final da ADI nº 2.405, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Contudo, ante a natureza contratual e metamorfósica, a transação deve acarretar todos os efeitos dos institutos que lhe compuserem.

Portanto, se determinada transação tem, em seu bojo, alguma espécie de anistia, remissão ou qualquer outra hipótese do art. 14, §1º¹⁸, da LRF, estaria caracterizada a renúncia de receita, a atrair as condições do referido dispositivo.

Assim, o fato de os institutos previstos no art. 14, §1º, da LRF, estarem inseridos em uma transação tributária não acarreta sua desconfiguração, nem impede suas consequências naturais, apenas constituem as concessões possíveis pela Administração Pública.

Por outro lado, apenas as transações que contenham alguma das hipóteses do art. 14, §1º, da LRF, constituiriam renúncia de receita; a transação com outras condições, como simples parcelamento de caráter geral, não necessitariam observar os referidos requisitos.

A corroborar o referido entendimento, cite-se, como exemplo, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS.

Nos termos do art. 155, §2º, XII, g, da Constituição Republicana de 1988, cabe à lei complementar, no que toca ao ICMS, dispor a forma pela qual devem ser concedidos isenções, incentivos e benefícios fiscais, por deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

Nesse sentido, o art. 10, da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS, prescreve que os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, transação. No exercício dessa atribuição, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) editou o Convênio ICMS 169, de 23 de novembro de 2017, cuja cláusula décima primeira autoriza a transação “somente em casos excepcionais, de que não resulte dispensa do imposto devido”.

Assim, não é o fato de ser transação que afastaria a natureza e a consequência dos institutos por ela abrangidos, de modo que a transação, se constituída por alguma das hipóteses do art. 14, §1º, da LRF, implicaria em renúncia de receita. Entende-se, portanto, que, ao envolver remissão e/ou anistia e, via de consequência, renúncia de receita, o custo tributário da transação deveria ser considerado para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, Pinheiro (2021, p. 116) sustenta:

¹⁸§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O cálculo dos custos envolvidos, em hipóteses que podem implicar renúncia de receita (como em programas de transação tributária), é essencial para a realização de análise sobre o atendimento do fim pretendido pela Administração com determinada atuação. Nesse contexto, uma interpretação restritiva da aplicabilidade do artigo 14, parágrafo 1º, da LRF em nada contribui para (e mesmo acaba por afrontar) todo um sistema orçamentário baseado no equilíbrio e no controle da atuação do Estado.

No mesmo sentido, Frota (2021, p. 401), ao assentar a exigência de lei para o estabelecimento de condições da transação, destaca “a necessidade de estar de acordo com a lei orçamentária e nos limites estabelecidos no art. 4º, §2º, V, da Lei Complementar nº 101/2000.”

As possíveis implicações da LRF poderiam configurar, inclusive, entrave pela perspectiva dos servidores incumbidos de analisar a transação por parte do Fisco. Essa questão não passou despercebida por Becho e Federichi (2021, p. 392), para quem

[Haveria] entre os procuradores o receio de celebrar transação individual de forma a desrespeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (‘LRF’), que, em seu artigo 14, *caput*, estabelece que há necessidade de elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro inclusive para ‘outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14, §1º, da LRF), conceito de textura aberta no qual os benefícios da transação se encontram. Enquanto não houver segurança para os agentes públicos de que seus atos não serão impugnados por essa fundamentação, haverá poucos incentivos econômicos à celebração de transação por parte dos procuradores da PGFN.

A LRF ressaltava do comando do art. 14 apenas o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, conforme seu §3º, os quais, por disposição legal, já não necessitavam observar as cautelas da Lei Complementar nº 101/2000.

A inclusão da transação tributária na abrangência da LRF visaria proteger o equilíbrio das contas públicas, bem como propiciar seu controle e fiscalização. Para PINHEIRO (2021, p. 121), “afastar os programas de transação da sua regência, alegando seu enquadramento na exceção do artigo 14, parágrafo 2º, II, da LRF para não realizar nenhum tipo de apuração de custos estimados da medida é inviabilizar um importante instrumento de controle do desempenho desses programas”.

No mesmo sentido, Batista Júnior (2007, p. 431) sustenta:

[A] transação administrativo-tributária é mecanismo que pode traduzir perdão de tributos ou de penalidades certos, tal como se dá na anistia ou remissão. Nesses casos, a transação administrativo-tributária que encerra litígio em que não se apresenta incerteza real quanto ao direito ou aos fatos exige “lei específica” que veicule cláusula setorial autorizativa de transação, bem como a adoção dessas

cláusulas deve submeter-se às normas de controle e limitações especiais previstas no art. 165, §6º, da CRFB/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto a Lei Complementar nº 174, de 5 de agosto de 2020, dispôs expressamente, em seu art. 3º¹⁹, que a transação não configura renúncia de receita para fins do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Tem-se, dessa forma, que o referido comando confirma o entendimento aqui lançado, ressaltando expressamente a transação e eventuais condições e institutos utilizados por ela do alcance do art. 14 da LRF; inexistisse a referida inovação legal, a transação fatalmente deveria observar os requisitos do referido dispositivo.

Portanto, caso alguma das concessões da Administração Pública, no bojo de uma transação, implique em anistia, remissão ou qualquer outra hipótese do art. 14, §1º, da LRF, não há o dever de observância de tais requisitos por expressa dispensa legal. A ausência de previsão orçamentária, portanto, não pode ser justificativa oposta pela Administração à realização de determinada transação tributária individual, após a predeterminação das balizas; as questões orçamentária e financeira deverão, entretanto, servir para nortear a criação, adequação, suspensão ou extinção da política de transação. É de se presumir que o legislador tenha considerado as concessões inerentes à transação, de forma que, se haveria renúncia de receita de um lado, haveria um ganho para a Administração por outro.

2.6 EFEITOS DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA: REPERCUSSÃO SOBRE O CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A transação é prevista expressamente como hipótese de extinção do crédito tributário, elencada no rol do art. 156 do CTN, disposição sobre a qual anota Gonçalves (2021, p. 269):

O caráter declaratório da transação não passou despercebido por Rubens Gomes de Sousa, que, ao propor sua incorporação entre as causas extintivas das obrigações tributárias, reconheceu que a transação não representa a substituição de uma obrigação por outra, mas apenas a extinção de litígio sobre uma obrigação existente, o que seria compatível com uma ideia de obrigação tributária que surge com a ocorrência do fato gerador (ex lege). Pensar de modo diferente seria assumir que a transação tem efeitos novatórios sobre a obrigação original, como uma nova etapa de constituição bilateral ou contratual do crédito tributário.

¹⁹ “Art. 3º A transação resolutiva de litígio relativo a cobrança de créditos da Fazenda Pública não caracteriza renúncia de receita para fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

No entanto, é justamente a posição defendida por Schoueri (2019, p. 653), para quem a transação tributária efetivamente extinguiria a obrigação tributária. Referido entendimento decorre da premissa de que a transação seria uma espécie de novação. Assim, “aquilo que o sujeito passivo paga já não é a obrigação original, mas aquela surgida com a transação”.

Torres (2003, p. 12) sustenta que “a transação, *per se*, não extingue o crédito; é simples mecanismo de resolução de conflitos que se presta para pôr fim ao litígio, mediante composição das partes”, afirmando que o pagamento, ao final, extinguirá o crédito, e não a transação.

A transação seria, dessa forma, um caminho para a efetiva extinção do crédito por meio de outros institutos. Conforme explicita Coêlho (2004, p. 845), “transacionar não é pagar; é operar para possibilitar o pagar. É *modus faciendi*, tem feitiço processual, preparatório do pagamento”.

Gonçalves (2021, p. 271) destaca que, enquanto pendente o acordo, não haverá extinção do crédito tributário, que só ocorrerá quando houver o pleno adimplemento das obrigações assumidas pelas partes.

Paulsen (2021, p. 310) argumenta que “no que diz respeito às concessões feitas pelo Fisco, a transação tem o efeito, *per si*, de extinguir o respectivo crédito sim, embora mediante condição resolutória.” Explica que a Administração, ao renunciar a uma parte do seu crédito, com efeito de remissão ou anistia, produz, por si mesma, a extinção do crédito, “sujeito, porém, à condição resolutória do não cumprimento, pelo contribuinte, dos compromissos por ele assumidos como contrapartida no instrumento da transação”. Afirma, no entanto, que a transação não extingue, em regra, todo o crédito, pelo que uma parte seria extinta pela transação e outra pelo pagamento.

Carvalho (2019, p. 474) compreende que a transação não extingue, por si, o crédito tributário, limitando-se, em verdade, a preparar o caminho para a quitação por meio do pagamento, no bojo de concessões recíprocas.

Pode haver a extinção da obrigação não apenas pelo pagamento, mas também por outra hipótese legal cabível prevista no art. 156, do CTN. De todo modo, é difícil conceber uma situação em que a transação, por si, extinga a obrigação. Conforme Torres (2018, p. 290), apesar do efeito declaratório nos termos do art. 843, do Código Civil, a transação “quase sempre encobre um ato jurídico subjacente à própria concessão, também autorizado por lei. Assim acontece, por exemplo, com o parcelamento da dívida fiscal, com a dação em pagamento, com a remissão parcial”.

Embora a literalidade do art. 156, III, do CTN, prescreva a extinção do crédito tributário pela transação, esta põe fim, *a priori*, apenas ao litígio, administrativo ou judicial, entre as partes, uma vez que torna inquestionável (mas não extinta) a obrigação tributária para devedor e o crédito para o Poder Público, que subsiste até a total quitação, seja pelo pagamento, pela dação em pagamento ou outra hipótese legalmente prevista.

Nesse sentido, aliás, a transação deferida importa em confissão dos débitos por ela abrangidos, nos termos do art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 13.988/2020, e do art. 6º, §1º, da Lei paraense nº 9.260/2021, de forma a afastar a configuração de novação, uma vez que, em vez de extinguir a dívida anterior, como prescreve o art. 360, I, do Código Civil, deve o contribuinte confessá-la. Ademais, as referidas leis afastam expressamente a figura da novação sobre os créditos abrangidos pela proposta aceita de transação, conforme art. 12, §3º, da Lei Federal nº 13.988/2020 e art. 6º, §5º, da Lei Estadual nº 9.260/2021.

Além disso, a transação é um conjunto de institutos, mas que, em âmbito tributário, devem estar previstos em lei complementar, inclusive as formas de extinção da obrigação tributária, nos termos do art. 146, III, *b*, da Constituição da República. O CTN, por sua vez, nada menciona acerca da novação como forma extintiva.

Há, em verdade, aparente contradição entre as disposições do próprio CTN, uma vez que, apesar de elencar a transação como hipótese de extinção do crédito tributário no art. 156, III, também menciona, no art. 171, que a transação importa em terminação do litígio e “consequente extinção do crédito tributário”, deixando evidente que o fim do litígio é o efeito imediato, enquanto a extinção do crédito tributário é posterior, ou seja, efeito mediato.

Nesse sentido, a transação absorve os institutos que constituem as concessões e obrigações reconhecidas. Dessa forma, conforme Silva (2021, p. 57), a transação, apesar de se referir a eventos como causas de extinção do crédito tributário, não chega a juridicizá-los, de modo que, firmado o instrumento de transação pela autoridade administrativa, “nos termos das normas gerais e abstratas instituidoras da transação, serão por ele veiculados diversos enunciados direcionados ao encerramento do litígio e, em última análise, à extinção da obrigação tributária”.

A transação, portanto, terá os efeitos, mediatos e imediatos, dos institutos que lhe forem agregados.

Assim, a transação tributária terá como efeito imediato e automático o término da controvérsia entre as partes, ante a imposição de desistência de impugnações e de recursos administrativos, bem como de renúncia a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais (art. 3º, IV e V, da Lei nº 13.988/2020, e art. 6º, IV e

V, da Lei nº 9.260/2021, do Estado do Pará). Haveria, dessa forma, uma espécie de confissão de dívida.

Interessante registrar que o término da controvérsia resulta apenas no reconhecimento das razões do Fisco, ou seja, finda a resistência argumentativa pelo contribuinte. Entretanto, os efeitos na seara judicial dependerão da iniciativa da demanda.

Dessa forma, o efeito extintivo que existe é sobre a controvérsia, não sobre o débito, o qual persiste. Assim, “é reconhecido que a transação tem efeito extintivo. Por força de sua conclusão, em geral, configura-se a extinção da incerteza quanto ao débito ou a uma determinada situação jurídica.” (ANDRADE, 2017, p. 179).

Se a demanda for de iniciativa do contribuinte, com a pretensão de afastar a tributação, a renúncia imposta significará a desistência da pretensão aduzida em juízo. Contudo, se a demanda for de autoria da Fazenda Pública, como as execuções e cautelares fiscais, a suspensão do processo será estrategicamente mais favorável do que a extinção, pois restariam pendentes as obrigações assumidas na transação. Nesse sentido, o art. 12, §§1º e 2º, da Lei Federal nº 13.988/2020²⁰, e o art. 2º, §1º, da Lei nº 9.260/2021²¹, do Estado do Pará, permitem a suspensão do processo por convenção das partes, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 313 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

A execução forçada poderá ser retomada em eventual inadimplemento, especialmente ante a confissão irrevogável e irretroatável dos créditos abrangidos pela transação (art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 13.988/2020, e art. 6º, §1º, da Lei nº 9.260/2021, do Estado do Pará). Em caso de rescisão da transação, os créditos voltarão a ser exigidos em sua integralidade (art. 4º, §3º, da Lei Federal²² e art. 9º, §3º, da Lei paraense²³), tratando-se, portanto, de cláusula resolutiva legalmente imposta, uma vez que as partes voltariam ao estado anterior.

²⁰Art. 12. A proposta de transação não suspende a exigibilidade dos créditos por ela abrangidos nem o andamento das respectivas execuções fiscais.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não afasta a possibilidade de suspensão do processo por convenção das partes, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 313 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º O termo de transação preverá, quando cabível, a anuência das partes para fins da suspensão convencional do processo de que trata o inciso II do caput do art. 313 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), até a extinção dos créditos nos termos do § 3º do art. 3º desta Lei ou eventual rescisão.

²¹§ 1º A proposta de transação, por qualquer das duas modalidades, não suspende a exigibilidade dos débitos a serem transacionados nem o andamento das respectivas execuções fiscais, ressalvada a possibilidade de suspensão do processo por convenção das partes, conforme o disposto no inciso II do caput do art. 313 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

²²§ 3º A rescisão da transação implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral das dívidas, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas no edital.

²³§ 3º A rescisão da transação implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral da dívida, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas no edital.

Eventualmente, a transação poderá suspender a exigibilidade do crédito tributário, caso envolva moratória ou parcelamento, nos termos do art. 3º, §2º, da Lei nº 13.988/2020, na União, e art. 6º, §2º, da Lei nº 9.260/2021, no Estado do Pará, que fazem referência expressa ao art. 151, I e VI, do CTN, relativos à suspensão de exigibilidade do crédito tributário.

O efeito suspensivo é um ponto de interesse relevante para o contribuinte, na medida em que a irregularidade da situação fiscal acarreta consequências indesejadas, como a impossibilidade de participar de licitações, consoante art. 27, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e do correspondente art. 63, III, da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Mediatamente, caso cumpridas as obrigações das partes e observados cada um dos institutos constitutivos, aí sim haverá a extinção do crédito tributário, por meio de pagamento, dação em pagamento de bens imóveis, remissão, etc. Nesse sentido, o art. 3º, §3º, da Lei nº 13.988/2020, dispõe que “os créditos abrangidos pela transação somente serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo”, regra também prevista, de forma semelhante, no art. 6º, §4º, da Lei paraense nº 9.260/2021.

Dessa forma, tem-se que a transação, embora não tenha por efeito imediato a extinção do crédito tributário, é dotada de aptidão para, cumpridas as mútuas concessões entabuladas, extinguir remotamente o crédito tributário.

2.7 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E PROGRAMAS PARAENSES DE REGULARIZAÇÃO FISCAL: ASPECTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES

Desde a década de 2000, União e Estado do Pará instituíram diversos programas de regularização fiscal, que concediam condições especiais de pagamento e quitação dos débitos tributários, conhecidos como REFIS, da União, e PROREFIS, do Pará.

Os REFIS são “programas de recuperação fiscal promovidos pelo Poder Público de tempos em tempos, com a concessão de condições bastante vantajosas para que os contribuintes com pendências tributárias regularizem sua situação”, conforme anota Machado Segundo (2021, p. 260).

Tais programas, ante a frequência com que foram adotados, têm sofrido diversos questionamentos, especialmente no que toca ao possível estímulo à inadimplência e eventual inefetividade.

Nos anos 2000, foi editada a Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, fruto de conversão da Medida Provisória nº 2.004-6/2000, que instituiu o Programa de Recuperação Fiscal –

REFIS, com o propagado objetivo de permitir a regularização de créditos da União, relativos a tributos e contribuições de sua competência.

A Lei nº 9.964/2000 voltou-se, conforme seu art. 1º, a débitos relativos a tributos e contribuições de pessoas jurídicas, administrados pela Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com vencimento até 29 de fevereiro de 2000, constituídos ou não, com ou sem inscrição em dívida ativa, ajuizados ou por ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os decorrentes de falta de recolhimento de valores retidos. Foram excluídos, no entanto, os débitos de órgãos da Administração Pública, os relativos ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e os relativos a pessoa jurídica cindida a partir de 1º de outubro de 1999.

A consolidação abrangeria todos os débitos existentes em nome da pessoa jurídica, como contribuinte ou responsável, incluindo multas, de mora ou de ofício, juros moratórios e demais encargos, nos termos do art. 2º, §3º, da Lei nº 9.964/2000.

Para aderir ao programa, a pessoa jurídica deveria confessar os débitos, de forma irrevogável e irretroatável, autorizar acesso irrestrito da Receita Federal às informações relativas a sua movimentação financeira, ficar sujeita a acompanhamento fiscal específico com fornecimento periódico de dados, aceitar as condições estabelecidas, cumprir regularmente o pagamento das parcelas, bem como manter regular cumprimento das obrigações com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e com o Imposto Territorial Rural – ITR (art. 3º).

Além do parcelamento, o ingresso no referido REFIS concedia (art. 2º, §9º) redução de multa, conforme art. 60, da Lei nº 8.383/1991, ou seja, redução de quarenta por cento da multa de lançamento de ofício.

Caso o crédito estivesse suspenso por medida liminar concedida em mandado de segurança, a inclusão no REFIS implicaria a dispensa de juros de mora incidentes até a data da opção, desde que houvesse desistência expressa e irrevogável da ação judicial e renúncia do direito sobre o qual se funda a ação (art. 1º, §6º).

Os programas seguintes²⁴ apresentaram contornos gerais semelhantes ao REFIS, variando em abrangência, descontos e outras questões acessórias, porém mantendo o parcelamento e os descontos de multas e juros, condicionados à confissão dos débitos.

²⁴Pode-se citar os seguintes programas adotados após a Lei nº 9.964/2000:

- Lei nº 10.684/2003 – Parcelamento Especial (PAES);
- Medida Provisória nº 303/2006 – Parcelamento Excepcional (PAEX);
- Medida Provisória nº 449/2008, convertida na Lei nº 11.941/2009;

No Estado do Pará, assim como na União, diversas foram as medidas de regularização fiscal, calcadas no parcelamento com redução de juros, multas e demais encargos.

Até o ano de 2002, o Estado do Pará autorizou diversos parcelamentos “puros” 25 de débitos de imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, ou seja, apenas o parcelamento simples, sem qualquer benefício, anistia ou redução.

A primeira experiência do Estado do Pará com parcelamento conjugado com redução de juros e multas se deu com o Decreto Estadual nº 5.492, de 11 de setembro de 2002, que estabeleceu a redução de juros e multa de até 100%, a depender do prazo de pagamento escolhido.

Nos termos do seu art. 4º, o pedido de parcelamento implicava confissão irrevogável e irretratável do débito fiscal e expressa renúncia a qualquer impugnação ou recurso, administrativo ou judicial, bem como desistência do que tenha sido interposto.

Após pouco mais de 10 (dez) anos, houve o Programa de Regularização Fiscal – PROREFIS, nome adotado e mantido em todas as oportunidades posteriores.

O primeiro PROREFIS foi instituído pelo Decreto nº 885/2013, que abrangeu débitos de ICMS, decorrentes de fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2012, constituídos ou não, inclusive os espontaneamente denunciados pelo contribuinte, inscritos ou não em dívida ativa, ainda que ajuizados (art. 1º, *caput*), consolidando-se todos os acréscimos legais vencidos previstos na lei estadual vigente na data dos respectivos fatos geradores da obrigação tributária (art. 1º, §1º).

A adesão ao programa permitia a redução de 60% a 85% das multas e juros, sendo o maior desconto para pagamento em parcela única, bem como a suspensão do curso processual de eventual execução fiscal.

-
- Medida Provisória nº 615/2013, convertida na Lei nº 12.865/2013, e Medida Provisória nº 627/2013, convertida na Lei nº 12.973/2013 (reabertura de prazo para adesão ao programa instituído pela Lei nº 11.941/2009);
 - Lei nº 12.996/2014 (reabertura de prazo para adesão ao programa instituído pela Lei nº 11.941/2009 e novas condições);
 - Medida Provisória nº 651/2014, convertida na Lei nº 13.043/2014;
 - Medida Provisória nº 766/2017 – Programa de Regularização Tributária (PRT);
 - Medida Provisória nº 783/2017 – Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), alterada pelas Medidas Provisórias nº 798/2017 e nº 804/2017, culminando na edição da Lei nº 13.496/2017 (PERT);
 - Medida Provisória nº 807/2017 (prorrogação de prazo para adesão ao PERT da Lei nº 13.496/2017).

²⁵Cite-se como exemplos: Decretos Estaduais nº 3.634/1984, 5.268/1987, 6.507/1989, 003/1991, 1.825/1993, 2.953/1994, 3.689/1999, 3.869/2000, 4.153/2000, 4.231/2000, 5.789/2002.

O Decreto Estadual nº 1.104/2014 prorrogou o prazo de adesão ao PROREFIS do Decreto nº 885/2013, bem como permitiu que alcançasse débitos de ICMS decorrentes de fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2013.

Nos anos seguintes, foram editados os Decretos nº 1.378/2015, 1.424/2015, 1.439/2015, 1.587/2016, 1.590/2016 e 1.944/2017, todos com a mesma estrutura e mesmo delineamento do Decreto nº 885/2013, variando apenas em detalhes, como percentuais de redução de multa e juros e inclusão ou não do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA. O último PROREFIS no Estado do Pará foi autorizado pela Lei nº 9.389, de 16 de dezembro de 2021, e regulamentado pelo Decreto nº 2.103, de 28 de dezembro de 2021, portanto já na vigência da Lei nº 9.260/2021, de 15 de abril de 2021, que dispõe sobre a transação tributária.

Sempre estão presentes nos programas paraenses o parcelamento, a redução de juros e multa e a imposição de reconhecimento dos débitos tributários incluídos nos programas, ficando a adesão condicionada à desistência de eventuais recursos, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam nos autos judiciais respectivos e da desistência ou renúncia de eventuais impugnações e recursos apresentados no âmbito administrativo

Em verdade, tanto na União, quanto no Estado do Pará, os programas de regularização são um conjunto de institutos jurídicos que visam, de um lado, a arrecadação pela Fazenda e, de outro, a regularização do sujeito passivo: parcelamento (arts. 155-A, do Código Tributário Nacional – CTN), suspensão de exigibilidade (art. 151, VI, do CTN), redução de multa, aproximando-se da remissão ou da anistia (arts. 172 e 180, do CTN), pagamento (arts. 157 e seguintes, do CTN), entre outros.

Assim, vislumbra-se profunda similaridade entre os programas de regularização fiscal, como os REFIS federais e os PROREFIS paraenses, com o recém-regulamentado instituto da transação tributária, principalmente em sua modalidade por adesão, em que os termos são estabelecidos pelo Poder Público, cabendo ao contribuinte apenas aderir ou não.

Tanto os REFIS e PROREFIS quanto a transação envolvem concessão de descontos em juros e multas, prazos e formas diferenciados de pagamento, como parcelamento e moratória, e oferecimento, aceitação, substituição ou alienação de quaisquer modalidades de garantias e constrições previstas em lei.

Assim, conforme Chiavassa e Betoni (2021, p. 442), “considerando que o REFIS usualmente prevê concessões mútuas do Fisco e dos contribuintes, essa modalidade de extinção de débitos tributários se aproxima à definição da transação”. Por outro lado, Becho e

Federichi (2020, p. 393) rechaçam qualquer similaridade, mesmo entre programas de regularização e transação por adesão:

[A] transação por adesão prevista pela portaria ME nº 247/2020 teria em realidade natureza jurídica de parcelamento (art. 155-A, CTN), e não transação (art. 171, CTN).

Uma vez que a transação tributária por adesão ocorre de maneira unilateralmente impositiva, nem mesmo a possibilidade de descontos de até 50% do valor total, incluído o montante principal (art. 7º, *caput*, da Portaria ME nº 247/2020), e de diferimento do pagamento por período máximo de até oitenta e quatro meses (art. 7º, I, da Portaria ME nº 247/2020), são suficientes para que se caracterize a operação pelo instituto da transação.

De todo modo, embora possam apresentar diversas semelhanças, transação e programas de regularização não são institutos idênticos.

Ao comentar os programas especiais de parcelamento da União, conhecidos como REFIS, Machado Segundo (2021, p. 265) afirma que a transação, em relação ao REFIS, tem

(...) a particularidade de poder ser concedido, discricionariamente, apenas àqueles em relação aos quais o Fisco considerar oportuno e conveniente fazê-lo. Essa diferença, paradoxalmente, pode ser sua grande virtude, por eliminar o efeito deseducador que tais parcelamentos excepcionais têm sobre os adimplentes e pontuais, mas também o seu grande defeito, por permitir a sua concessão em desconformidade com ideais republicanos.

No mesmo sentido, Chiavassa e Betoni (2021, p. 442) apontam que, na transação individual, “o contribuinte tem a liberdade de sentar-se à mesa e negociar as condições do contrato a ser firmado com o estado, o que não acontece nas anistias concedidas pela União, que normalmente impõem aos contribuintes as condições que devem ser observadas [...]”.

Além disso, os programas de regularização necessitam de aprovação legislativa, enquanto a transação pode ser moldada pelo Poder Executivo dentro dos parâmetros legais estabelecidos, o que permite maior celeridade e dinamicidade à transação.

O que se nota, de todo modo, é uma certa contradição nos programas de regularização apresentados: ao mesmo tempo em que se dizem especiais, pontuais e provisórios, emprestando-lhes caráter de excepcionalidade, são bastante recorrentes, tornando-se costume na relação com o Fisco, a ponto de, diversas vezes, integrar o planejamento tributário do contribuinte.

Sobre o ponto, Chiavassa e Betoni (2021, p. 442) destacam:

Como o REFIS é aplicável a todos os contribuintes, é comum que esse tipo de anistia seja utilizada por contribuintes que têm como pagar suas dívidas tributárias,

mas aguardam a edição de um REFIS para pagar, com descontos, débitos tributários relacionados a teses que não tiveram êxito no Poder Judiciário.

Com feito, os sucessivos REFIS e PROREFIS parecem arranhar o princípio da isonomia. Nesse sentido, após pesquisa realizada por meio de questionários aplicados a três advogados tributaristas e três auditores da Receita Federal, Mello e Portulhak (2019, p. 89) concluíram:

De fato, tanto os auditores fiscais quanto os advogados entendem que, de uma forma geral, os programas de parcelamento especial violam a isonomia na medida em que privilegiam o contribuinte inadimplente (por meio da concessão de benefícios para o pagamento de tributos em atraso) em detrimento dos contribuintes que se encontram em dia com suas obrigações fiscais.

Além disso, os programas são inefetivos. A conclusão do Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, elaborado pela Receita Federal do Brasil (2017), foi a seguinte:

A instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções generosas de multas, juros, e também encargos legais cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa da União vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de inadimplência. (...)

Os elevados percentuais de exclusão de contribuintes dos parcelamentos especiais e o expressivo aumento do passivo tributário administrado pela Receita Federal evidenciam que os parcelamentos não são instrumentos eficazes para a recuperação do crédito tributário, além de causar efeitos deletérios na arrecadação tributária corrente, posto que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos na espera de um novo parcelamento especial. Frise-se que as regras oferecidas nesses programas tornam muito mais vantajoso para o contribuinte deixar de pagar os tributos para aplicar os recursos no mercado financeiro, já que num futuro próximo poderão parcelar os débitos com grandes descontos e outras vantagens.

No mesmo sentido é a exposição de motivos da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, convertida na Lei nº 13.988/2020, que dispõe sobre a transação em âmbito federal:

A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida). (...) De outro lado, conforme estudos realizados pela PGFN, os parcelamentos extraordinários, além dos seus efeitos deletérios, sequer atingem com efetividade a carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, principais destinatários da proposição, que perfazem cerca de R\$ 1,4 trilhão de reais, montante superior à metade do estoque da Dívida Ativa da União.

O trecho é significativo ao reconhecer a inefetividade dos programas de regularização, ao menos no âmbito federal, dos créditos classificados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, e apresentar a transação como alternativa aos parcelamentos excepcionais, de forma a incrementar a eficiência na recuperação de créditos.

Nesse sentido, Mello e Portulhak (2019, p. 91) também concluíram que “o REFIS não é percebido como eficaz no atendimento do seu objetivo primordial de aumentar a arrecadação de tributos para os cofres públicos”, uma vez que muitos contribuintes deixam de pagar as parcelas até o fim e são excluídos dos programas.

Pela perspectiva dos contribuintes, os programas também não seriam recomendáveis, pois “a utilização do REFIS é contrária à ideia de gestão empresarial eficiente, pois envolvem uma situação de inadimplência antagônica à eficiência e à regularidade fiscal da empresa” (MELLO e PORTULHAK, 2019, p. 92), colocando em risco a situação de regularidade da empresa junto ao Fisco, devendo ser feita apenas se imprescindível à manutenção de suas atividades.

Diante da frequência e da baixa efetividade dos programas de parcelamento excepcional ou regularização fiscal, o Poder Público regulamentou a transação tributária, na tentativa de reduzir a adoção dos programas especiais de regularização e aumentar a eficiência dos meios de arrecadação.

Embora detalhes os diferenciem, é possível traçar as linhas gerais dos programas federais e paraenses de regularização fiscal. Em regra, são programas que permitem o parcelamento a longo prazo, a redução do valor devido, especialmente de multas, juros e encargos, bem como impõem certas condições para adesão e manutenção dos benefícios auferidos.

Os REFIS federais e PROREFIS paraenses têm o forte traço da figura do parcelamento, de forma que programas aptos a suspender a exigibilidade, na forma do art. 151, VI, do CTN. Tanto é assim, que os diplomas instituidores previam a exigibilidade imediata em caso de exclusão do contribuinte do programa, citando-se como exemplos o art. 5º, §1º²⁶, da Lei Federal nº 9.964/2000 (primeiro REFIS), e o art. 6º, parágrafo único, I²⁷, do Decreto paraense nº 885/2013.

²⁶ “§1º A exclusão da pessoa jurídica do Refis implicará exigibilidade imediata da totalidade do crédito confessado e ainda não pago e automática execução da garantia prestada, restabelecendo-se, em relação ao montante não pago, os acréscimos legais na forma da legislação aplicável à época da ocorrência dos respectivos fatos geradores.”

²⁷ “Parágrafo único. A revogação do parcelamento firmado nos termos deste Decreto implica: I - o imediato cancelamento dos benefícios previstos nos incisos II a VII do art. 2º deste Decreto, reincorporando-se,

No caso da transação, tanto a Lei Federal (art. 3º, §2º) quanto a Lei paraense (art. 6º, §2º) permitem a suspensão de exigibilidade dos débitos incluídos na transação caso envolva moratória ou parcelamento, na forma do art. 151, I e VI, do CTN.

Esse é um ponto de interesse relevante para o contribuinte, na medida em que a irregularidade da situação fiscal acarreta consequências indesejadas, como a impossibilidade de participar de licitações, consoante art. 27, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, e do correspondente art. 63, III, da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Dessa forma, parcelamento, redução do valor devido e imposição de condições para adesão, como desistência de impugnações administrativas e medidas judiciais, são figuras que aproximam a transação dos programas de regularização.

Não por outro motivo, há autores que alocam os programas de regularização como verdadeiras transações.

Para Scaff (2014), “resta apenas uma hipótese em todo o sistema normativo tributário que permite enquadrar os diversos Refis, aqui incluídos os estaduais e municipais, que é a da extinção do crédito tributário pela transação, fórmula prevista pelo artigo 171 do CTN (...)”. Scaff (2019) chega mesmo a alcunhar a transação até então instituída pela Medida Provisória nº 899/2019 de “Refis permanente”.

No que toca à jurisprudência, o entendimento oscila acerca da caracterização do REFIS como transação. Inicialmente o Superior Tribunal de Justiça, em 2002, no julgamento do Recurso Especial nº 446.665 – RS, ao analisar especificamente o REFIS federal, a Ministra Eliana Calmon afirmou “que é o REFIS espécie de transação, tendo como uma das cláusulas a suspensão do processo de execução, até o desfecho do parcelamento para, após o prazo avençado, extinguir-se a obrigação por inteiro”, apontando, portanto, o caráter de transação dos chamados programas especiais de parcelamentos.

Já em 2010, o STJ aplicou entendimento pelo qual a adesão ao REFIS não seria transação, mas confissão de débito, o que, inclusive, atrairia a extinção da demanda judicial que o questionara e o pagamento de honorários advocatícios. Nesse sentido, assim consignou o Ministro Herman Benjamin em seu voto no julgamento do Agravo Regimental no Agravo nº 1292805/MS²⁸:

integralmente, ao débito fiscal objeto do parcelamento os valores originários das multas e dos juros dispensados, abatendo-se os valores recolhidos, tornando o débito fiscal imediatamente exigível, com os acréscimos previstos na legislação;”

²⁸O referido julgado recebeu a seguinte ementa:

Por outro lado, é certo também que a adesão a programa de parcelamento e o pagamento do débito, diferentemente do que consignou o Tribunal a quo, não configuram transação, mas verdadeira confissão do débito, a justificar a condenação ao pagamento de honorários advocatícios nos Embargos, caso não disponha de forma diferente a norma instituidora do programa.

O entendimento foi mantido em 2013 no julgamento do Recurso Especial nº 1353826/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin. Contudo, na ocasião, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho ficou vencido ao consignar que “a inclusão do débito do contribuinte no Refis, quando está em curso uma ação em que se discute o seu montante, por exemplo, é claramente, uma transação com recíprocas vantagens para ambas as partes”.

Contudo, em 2016, o referido entendimento vencido tornou-se majoritário no julgamento do Recurso Especial nº 1553005/PE, sob relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, restando assentado que o REFIS seria uma transação com concessões mútuas.

Com efeito, os programas de regularização até então praticados parecem se aproximar bastante da transação, especialmente na modalidade por adesão, uma vez que também há concessões mútuas e as condições são fixadas pelo Poder Público, cabendo ao contribuinte aderir ou não e, eventualmente, optar pela faixa de descontos ou condições previamente ofertadas.

Para Chiavassa e Betoni (2021, p. 443), a transação teria o potencial de substituir os REFIS, pois se assemelharia à figura da anistia sem a necessidade de respaldo do Poder Legislativo, de forma a apresentar-se como “uma forte aliada do Fisco e dos contribuintes, colaborando para a transformação do racional utilizado nas últimas décadas na arrecadação de créditos tributários pela União Federal”.

EXECUÇÃO FISCAL. ADESÃO AO PROGRAMA DE PARCELAMENTO. RECONHECIMENTO DO DÉBITO. EXTINÇÃO DOS EMBARGOS DO DEVEDOR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO.

1. O pagamento de honorários advocatícios na Execução Fiscal não exclui a condenação na verba honorária devida nos Embargos do Devedor, que constitui ação autônoma. Precedentes do STJ.
2. A adesão a programa especial de parcelamento representa confissão do débito. Nesses casos, a extinção dos Embargos do Devedor, decorrente do pagamento dentro do programa, implica condenação em honorários advocatícios. Precedentes do STJ.
3. Hipótese em que a empresa aderiu ao Refis estadual e pagou o débito em cobrança na Execução Fiscal, acrescido dos honorários devidos naquela ação. Os Embargos foram extintos em decorrência do pagamento do débito, com a condenação em honorários.
4. O Tribunal a quo julgou que a adesão ao Refis configura transação e atrai a aplicação do art. 26, § 2º, do Código de Processo Civil, afastando a verba honorária. Entendimento que destoia da jurisprudência do STJ e, portanto, merece reforma. Precedentes do STJ.
5. Agravo Regimental não provido.
(AgRg no Ag 1292805/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/06/2010, DJe 01/07/2010)

No mesmo sentido, Calcini (2021, p. 181) destaca as vantagens da transação por adesão, em que haveria previsibilidade quanto à viabilidade de acolhimento e efeitos, no que também se aproximaria dos tradicionais parcelamentos especiais.

Poder-se-ia argumentar que haveria um controle prévio pelo Poder Legislativo, ao menos no âmbito federal, uma vez que os REFIS foram previstos em lei. Entretanto, grande parte dos programas federais de regularização foram efetivamente instituídos por medida provisória, posteriormente convertida ou não em lei. Também no Estado do Pará, os PROREFIS foram instituídos por Decreto. Assim, haveria, também nesse ponto, aproximação da transação e dos programas de regularização, pois aquela será planejada e efetivamente realizada pelo Poder Executivo Federal ou Estadual, por meio de seus órgãos jurídicos (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral do Estado etc.) e fazendários (Ministério da Economia, Receita Federal, Secretaria de Estado da Fazenda, etc.).

Importante destacar que os REFIS federais e PROREFIS paraenses não faziam distinção entre quaisquer contribuintes, grupos ou setores econômicos, o que lhes imprimia caráter geral e inespecífico. Se, por um lado, pareciam demonstrar impessoalidade no tratamento de todos os contribuintes indistintamente, por outro, acabavam por estimular a inclusão de tais programas no planejamento tributário das empresas e, via de consequência, sua inadimplência. Essa é a conclusão do já referido Estudo Sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, da Receita Federal (2017):

A instituição de modalidades especiais de parcelamento de débitos, com reduções generosas de multas, juros, e também encargos legais cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa da União vem influenciando de forma negativa o comportamento do contribuinte no cumprimento voluntário da sua obrigação, evidenciando assim uma cultura de inadimplência.

Já na transação, tem-se a possibilidade de melhor delimitar o universo de contribuintes contemplados, avaliando-se especificamente a situação daquele estrato da economia. Nesse sentido, a lei federal (art. 16, §2º) e a lei paraense (art. 5º, §3º) trazem previsões específicas sobre propostas relativas a controvérsia restrita a segmento econômico ou produtivo, a grupo ou universo de contribuintes ou a responsáveis delimitados.

É precisamente essa particularidade, qual seja, de a transação poder ser concedida segundo critérios de conveniência e oportunidade e com delimitação e certa individualização, traço mais forte na transação por proposta individual, seja do contribuinte, seja da autoridade, que distingue a transação tributária.

Se esse é um dos mais relevantes traços distintivos da transação, também é o ponto que mais requer atenção e cautela do Poder Público. A margem de discricionariedade conferida pela lei não é absoluta, devendo ser limitada por princípios constitucionais, especialmente relativos à moralidade, à eficiência e à publicidade.

Essa é a preocupação externada por Machado Segundo (2021, p. 265), que, ao enquadrar a transação tributária disciplinada pela Lei nº 13.988/2020 como uma espécie de REFIS, destaca:

(...) a particularidade de poder ser concedido, discricionariamente, apenas àqueles em relação aos quais o Fisco considerar oportuno e conveniente fazê-lo. Essa diferença, paradoxalmente, pode ser sua grande virtude, por eliminar o efeito deseducador que tais parcelamentos excepcionais têm sobre os adimplentes e pontuais, mas também o seu grande defeito, por permitir a sua concessão em desconformidade com ideais republicanos.

De fato, a transação tem o condão de conferir maior flexibilidade à Administração quanto à avaliação do momento, do setor econômico, das concessões e até dos contribuintes a serem contemplados. Contudo, também atrai o dever e a responsabilidade de bem justificar e demonstrar a observância dos princípios constitucionais pertinentes.

Embora devam ser observados, pelo Poder Público, os princípios da impessoalidade e, especialmente, da livre concorrência e da livre iniciativa, a transação permite melhor delimitar o universo de contribuintes a serem contemplados. Diferente dos REFIS e PROREFIS, que eram concedidos indistintamente, a transação tem a vantagem, e também o ônus, de permitir uma avaliação criteriosa e específica daquele grupo, setor ou contribuinte.

De todo modo, não se vislumbra vedação legal, jurídica ou lógica a que os programas de regularização fiscal ainda sejam utilizados pelo Poder Público, desde que lhes seja emprestado o caráter de excepcionalidade inicialmente intentado e sejam justificados de forma técnica, uma vez que apresentam aplicabilidade distinta da transação, especialmente no que toca à abrangência.

3 PESQUISA EMPÍRICA: ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO NOS ESTADOS BRASILEIROS E LEGISLAÇÃO COMPARADA PARA A INVESTIGAÇÃO SOBRE O JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE EM TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA INDIVIDUAL

Para o escopo da presente pesquisa, esta seção visa o estudo o juízo discricionário voltado à conveniência e à oportunidade direcionado aos casos de transação tributária individual. Foi realizado um levantamento sobre a legislação sobre transação tributária em todos os Estados Brasileiros a fim de investigar a perspectiva federativa do problema. Pretende-se estudar o juízo de conveniência e oportunidade no âmbito da transação tributária, especialmente sob a perspectiva da isonomia.

3.1 JUÍZO DISCRICIONÁRIO E ISONOMIA

O exercício do juízo de conveniência e oportunidade remetem aos chamados atos discricionários, relativos ao poder discricionário, em contraposição aos atos vinculados.

Atos vinculados, na lição de Bandeira de Mello, seriam “aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma”. Já nos atos discricionários, haveria certa margem de avaliação ou decisão, conforme critérios de conveniência e oportunidade, mesmo que condicionados à lei reguladora pertinente (MELLO, 2005, p. 410).

Conveniência explícita em que condições o agente vai se conduzir, enquanto a oportunidade se relaciona com o momento em que a atuação será realizada. Discricionariedade, contudo, não significa arbitrariedade. A atuação do gestor público encontra limites nos princípios e direitos fundamentais à “boa administração, assim considerada a administração transparente, imparcial, dialógica, eficiente e respeitadora da legalidade temperada” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 51-52).

Para além do princípio da legalidade, notadamente pilar do exercício administrativo, emerge o princípio da razoabilidade como norteador do poder discricionário da Administração. Conforme lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 175), o princípio da razoabilidade conteria três exigências metodológicas:

(1) a de adequabilidade da medida para atender ao resultado pretendido; (2) a de necessidade da medida, quando outras, que possam ser mais apropriadas, não se encontrem à disposição do agente; (3) e a de proporcionalidade no sentido estrito, aferida, de um lado, entre os inconvenientes que possam resultar da medida e, de outro, o resultado a ser alcançado.

Dessa forma, diante de situações que demandem a atuação discricionária, assim considerada como aquela em que a norma jurídica aplicável não direciona a um único caminho, mas, ao revés, concede margem para decisão, deve o administrador, conforme lição de Binenbojm (2005),

à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, alcançar solução ótima que realize ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo. Como resultado de um tal raciocínio de ponderação, tem-se aquilo que convencionamos chamar de melhor interesse público, ou seja, o fim legítimo que orienta a atuação da Administração Pública.

É de se repisar que a Administração abraça o interesse público também quando protege interesses e direitos fundamentais individuais, que coexistem sob tutela constitucional com os interesses coletivos, conforme Talamini (2004) e Binenbojm (2005).

É, portanto, na busca do melhor interesse público que a Administração deve pautar sua atuação no âmbito da transação tributária.

O exercício do poder discricionário, balizado na legalidade e no princípio da razoabilidade, não pode, contudo, ocorrer a ermo, em análise superficial, por mera indução ou achismo. A atuação administrativa demanda profícua análise das circunstâncias e valores envolvidos.

Para essa avaliação, a análise econômica do direito pode prestar interessantes contribuições, integrando a análise das ciências econômica e jurídica. Nos dizeres de Gico Jr. (2012):

O método econômico se baseia em alguns postulados. Primeiro, os recursos da sociedade são escassos. Se os recursos não fossem escassos, não haveria problema econômico, pois todos poderiam satisfazer suas necessidades – sejam elas quais forem. Curiosamente, a mesma ideia, com outra roupagem, motiva o direito: se os recursos não fossem escassos, não haveria conflito, sem conflitos, não haveria necessidade do direito, pois todos cooperariam *ex moto proprio*. A escassez dos bens impõe à sociedade que escolha entre alternativas possíveis e excludentes (senão não seria uma escolha, não é mesmo?).

Nesse sentido, toda opção pressupõe um custo (*trade off*), ou seja, ao escolher determinada alternativa, outra deixa de ser acolhida; há, assim, um custo de oportunidade.

É precisamente o que ocorre na transação tributária: ao realizá-la, a Administração abre mão de determinado crédito, reduz multas, autoriza condições especiais de pagamento, transigências que têm reflexo, direto ou indireto, no valor arrecadado (seja por arrecadar menos, seja por não arrecadar “logo”), e, por outro lado, permite a regularização do contribuinte, enseja a solução do litígio e obtém a arrecadação, ainda que parcial, de seu crédito.

Necessário ponderar, no entanto, que a análise econômica do direito não significa a busca pela mera eficiência econômica, por meio da avaliação econômica de políticas públicas, segundo a qual apura-se apenas os insumos e os efeitos de determinada política, sem considerar os processos e os produtos.

Ao examinar o cabimento de transação, não deve o gestor se pautar apenas no que a Fazenda Pública vai ganhar e/ou deixar de ganhar matematicamente, ou seja, do que vai abrir mão e o que vai efetivamente arrecadar; deve considerar, também, os custos e os ganhos para a sociedade em determinada circunstância e a intervenção que será realizada. Deve ter a noção, assim, de que a transação tem efeitos para além do ajuste propriamente dito, trazendo impactos para a sociedade.

No âmbito da transação, a Administração Pública deve considerar os efeitos da celebração para toda a sociedade e não apenas para o próprio Estado e o contribuinte.

Assim, quando a lei se refere a “juízo de conveniência e oportunidade” está, em verdade, permitindo que a autoridade exerça um juízo de proporcionalidade ou razoabilidade diante de todos os efeitos que a(s) transação(ões) pode(m) ter.

A transação tributária tem reflexo direto na carga tributária suportada pelo contribuinte, de modo que contribuintes na mesma situação devem receber a mesma incidência de tributos, em respeito ao princípio da isonomia.

Dessa forma, para a elaboração do edital de adesão, já deverão ser considerados e explicitados todos os elementos e as regras que incidirão de forma uniforme sobre todos os contribuintes aptos à realizá-la. No mesmo sentido, quando da análise da proposta, de iniciativa do próprio Poder Público ou do contribuinte, devem ser considerados as transigências, os benefícios e a situação da empresa interessada.

É de se pontuar que a transação por adesão, por ser regulamentada por edital, já apresenta o padrão de condições e transigências que devem ser observados uniformemente pelos potenciais aderentes. Durante o processo administrativo, a avaliação prévia deve garantir que os critérios estipulados conduzirão a adesões que observem a efetividade social.

Por outro lado, nos casos de proposta individual, de iniciativa do Poder Público ou do contribuinte, por se tratar de circunstâncias específicas e particulares, há maior grau de complexidade, uma vez que a situação da empresa e de seus débitos devem ser considerados.

Contudo, a particularidade de cada empresa não deve ser óbice à padronização de análise pela Administração.

Isso porque não é recomendável que a avaliação a ser realizada careça de balizas objetivas e bem definidas a serem observadas isonomicamente para o exame de quaisquer contribuintes que proponham transação. Tal qual uma grade de respostas, devem ser predeterminados e escalonados os escores, conformando-se a eles a situação do débito ou do contribuinte.

Nesse sentido, Batista Júnior (2007, p. 125) tece os seguintes comentários sobre o princípio da isonomia:

Cabe, assim, buscar critério que autorize a distinguir pessoas e situações em grupos apartados, para fins de tratamentos jurídicos diversos; isto é, cabe encontrar o elemento que servirá para a comparação, a medida de comparação, o elemento que pode ser utilizado para se aferir que é igual e quem é desigual.

Para distinguir pessoas ou situações, portanto, é necessário encontrar uma “medida de discriminação”, que, porém, não é intrínseca ao princípio da igualdade, mas está fora dele. Na seara tributária, por exemplo, reconhece-se que os contribuintes que estão em situação econômica igual devem ser tributados de forma igual, o que equivale a dizer que o princípio da capacidade contributiva fornece uma “medida de discriminação”. Entretanto, a capacidade contributiva, embora sendo a principal “medida de discriminação” para a isonomia tributária, não é a única, uma vez que existem outros critérios constitucionalmente válidos que podem/devem ser usados para distinguir os iguais e os desiguais. Nesse sentido, apenas reconhecendo outras medidas de comparação decorrentes da extrafiscalidade é que se pode compatibilizar a existência de incentivos e desonerações fiscais (isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, etc.) com o princípio da isonomia.

Assim, tratando-se a tributação de atividade vinculada, cuja carga tributária deve incidir de maneira isonômica sobre os contribuintes, da mesma maneira a transação tributária individual deve ser avaliada pela Administração de forma padronizada, afastando-se os riscos de tratamento desigual a contribuintes iguais.

Ademais, a objetivação dos parâmetros de análise gera segurança jurídica aos agentes envolvidos, tanto da Administração Pública quanto da iniciativa privada.

Nesse sentido, anota Carvalho (2018, p. 193):

Segurança jurídica é sinônimo de estabilidade normativa. E, como as normas são comandos *ex ante* às condutas humanas, instituindo as regras do jogo, instituem preços a serem calculados pelos indivíduos em seu processo de escolha. Por isso, para que possamos planejar a nossa vida é melhor termos regras contrárias aos nossos interesses, porém estáveis no conteúdo, na vigência e na aplicação, do que ter

regras ora favoráveis, ora desfavoráveis, ora vigentes, ora revogadas, ora aplicáveis, ora descumpridas pelas próprias autoridades que deveriam aplicá-las. Esse cenário de total insegurança e instabilidade impossibilita o desenvolvimento de qualquer sociedade.

Numa primeira leitura do art. 1º, §1º²⁹, da Lei nº 9.260/2021, pode-se extrair que tal juízo, na modalidade transação individual, seria exercido a cada transação proposta, seja pela Administração, seja pelo contribuinte. Ou seja: o Fisco avaliaria a conveniência e a oportunidade de realizar transação conforme a situação concreta e particular de cada contribuinte. Essa interpretação permite uma maior flexibilidade, porém com menor segurança e previsibilidade, permitindo que contribuintes em situações semelhantes possam receber propostas diferentes de transação.

Esse método de exercício do juízo de conveniência e oportunidade pode ser chamado de difuso ou pulverizado, na medida em que a Administração realizaria, a cada caso posto, a análise dos parâmetros dispostos no art. 26³⁰ do Decreto nº 1.785/2021, sem, contudo, dispor de dosimetria prévia.

Esse método propiciaria maior flexibilidade para a realização tributária, porém, diante de tal abertura, haveria o risco de quebra de isonomia, na medida em que contribuintes em situações semelhantes poderiam receber propostas distintas de transação.

É viável também, no entanto, uma interpretação pela qual a Administração exerce o juízo de conveniência e oportunidade uma única vez em momento anterior: na ponderação dos parâmetros ou no estabelecimento da metodologia a ser adotada para cada um dos parâmetros indicados pelo art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.

Pode-se chamar de juízo de conveniência e oportunidade concentrado ou único, realizado apenas no momento de determinação das balizas e notas em abstrato para cada um dos parâmetros do art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.

²⁹§1º O Estado do Pará, em juízo de oportunidade e conveniência, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público.

³⁰Art. 26. Para os fins do disposto neste Decreto, serão observados, isolada ou cumulativamente, os seguintes parâmetros para realizar a transação individual ou por adesão:

- I - tempo em cobrança;
- II - suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos;
- III - existência de parcelamentos ativos;
- IV - perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança;
- V - custo da cobrança judicial;
- VI - histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;
- VII - tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e/ou
- VIII - situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo

Dessa forma, ao estabelecer, previamente, faixas de pontos para cada parâmetro, a Administração já exerce um juízo de conveniência e oportunidade, pois indica que o contribuinte enquadrado naquela situação merece determinada pontuação e, em consequência, as condições de pagamento previamente indicadas, como descontos em juros e multa, número de parcelas possível, garantias aceitáveis etc.

No momento da análise concreta da proposta, então, a Administração já não exercerá o juízo de conveniência propriamente dito, mas apenas realizará o enquadramento da proposta na fórmula dos parâmetros, ou seja, atribuirá a pontuação consolidada ao caso concreto conforme metodologia previamente determinada. Essa atividade passa então a ser vinculada, ou seja, a Administração realizará a apuração das condições cabíveis a determinado contribuinte e deverá celebrar a transação caso seja aceita ou proposta pelo interessado.

Nessa hipótese, também é possível concluir que, uma vez enquadrado na metodologia previamente definida, o contribuinte possui direito subjetivo à realização da transação tributária, composta pelo resultado da aplicação das balizas previamente definidas, as quais refletem um juízo discricionário favorável prévio da Administração, que não mais poderá se opor enquanto estiverem vigentes.

Com esse sistema, a margem de discricionariedade será drasticamente reduzida, pois haverá uma fórmula predeterminada, elaborada em juízo de conveniência e oportunidade, evitando-se análises casuísticas, pois seria necessário alterar a própria fórmula de ponderação para privilegiar determinado contribuinte. Ressalte-se, porém, que ainda haverá individualização da transação tributária: a situação particular do contribuinte será considerada para a avaliação, de modo que a forma como os parâmetros se amoldam ao contribuinte será determinante para a apuração das condições de pagamento que, para a Administração, serão oportunas e convenientes.

Embora menos flexível que a primeira hipótese, essa metodologia previne eventual violação à isonomia sem perder o principal traço distintivo da transação por proposta individual: a individualização. Essa individualização da análise e, por conseguinte, das condições ofertadas para transação em razão da situação do contribuinte e de seus débitos é o que diferencia a transação individual da transação por adesão, hipótese em que todos os contribuintes receberão as mesmas condições indistintamente.

Ademais, como aponta Carvalho (2018, p. 219), “o regramento parcimonioso, simples e objetivo reduz custos de conformidade e, por conseguinte, custos de transação, evitando desperdícios e ineficiências alocativas”.

Há de se registrar que, enquanto método consensual de resolução de conflitos, os contribuintes poderão participar em, ao menos, dois momentos distintos: primeiro, no momento de elaboração das balizas para aplicação dos parâmetros. Assim, é recomendável que a Administração, ainda antes de editar a regulamentação, disponibilize-a para análise e manifestação pela sociedade, seja por contribuintes individuais, seja por entidades representativas, como associações.

As propostas dos contribuintes poderão influenciar a decisão final da Administração quanto às balizas que nortearão as transações que serão convenientes e oportunas. Tem-se verdadeiro exemplo de cooperação entre esferas públicas e privadas, uma vez que os contribuintes e a sociedade participarão da sistematização do juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pela Administração, concretizando o princípio da cooperação.

A segunda participação se dá no momento da proposta individual, quando o contribuinte tem a iniciativa ou aceita os termos propostos pela Administração, alcançados pela aplicação das balizas predeterminadas na regulamentação.

Lançadas essas reflexões, cumpre apresentar como os Estados brasileiros estão dispendo sobre a transação tributária, especialmente no que toca ao juízo de conveniência e oportunidade.

3.2 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS

Como pesquisa empírica, foi realizado o levantamento da transação tributária nos Estados brasileiros, destacando-se, em primeiro momento, os seguintes indicadores: Estado, previsão legal de transação tributária e existência de parâmetros.

O indicador relativo à previsão legal foi ainda classificado em previsão genérica e previsão específica, sendo considerada genérica aquela que apenas autoriza a transação tributária, sem detalhar regras sobre para a efetiva realização de transação.

Ademais, foram consideradas apenas normas específicas sobre transação tributária permanente, excluindo-se programas pontuais e temporários de regularização fiscal e parcelamentos especiais com descontos em juros e multa, como REFIS, PROREFIS e outros.

Assim foi elaborado o seguinte quadro, cuja segunda coluna também demonstra demais detalhes e peculiaridades de cada Estado:

**QUADRO 1 – PANORAMA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

Estado	Previsão legal	Existência de parâmetros
Acre	Sim, genérica. Art. 229, da Lei Complementar nº 7/1982, e art. 155, Decreto nº 462/1987.	Não.
Amapá	Sim, genérica. Art. 151, da Lei nº 400/1997.	Não.
Amazonas	Sim, genérica. Transação com aceitação de bens. Art. 312, da Lei Complementar nº 19/1997.	Não.
Pará	Sim, lei específica. Lei nº 9.250/2021 e Decreto nº 1.795/2021.	Sim.
Rondônia	Não existe previsão legal. Foi proposto um projeto de lei pelo Governador, porém posteriormente retirado.	Não se aplica.
Roraima	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Tocantins	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Alagoas	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Bahia	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Ceará	Sim, lei específica. Lei nº 17.162/2019. Não foi editado o decreto regulamentador de critérios objetivos para descontos. ³¹	Sim.
Maranhão	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Paraíba	Sim, genérica e apenas para ICMS. Art. 179, da Lei nº 6.379/1996.	Não.

³¹Não foi editado o decreto regulamentando a transação que contenha “descontos” (art. 5º da Lei); apenas o art. 4º vem sendo aplicado (Termo de Cronograma de Ajuste de Dívidas – TCAD), que não permite descontos (veda renúncia de receita no art. 4º, §1º), mas apenas prazos, formas de pagamento, carências, garantias, etc.

Pernambuco	Sim, específica, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Permissão para renúncia em caso de jurisprudência desfavorável. Lei Complementar nº 201/2018 e Decreto nº 47.086/2019.	Não.
Piauí	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Rio Grande do Norte*	Sim, lei específica apenas para empresas em recuperação judicial (parcelamento com descontos fixos, a depender exclusivamente do número de parcelas) Lei nº 10.785/2020.	Não.
Sergipe	Sim, lei específica. Lei nº 8.911/2021. Ainda não houve regulamentação pela PGE/SE.	Sim.
Distrito Federal	Sim, genérica. Art. 69, II, da Lei Complementar nº 004/1994.	Não.
Goiás	Sim, lei específica, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Apenas transações em âmbito judicial. A previsão de remissões foi revogada pela Lei nº 19.089/2015. Lei nº 16.675/2009 e Decreto nº 7.026/2009.	Não.
Mato Grosso	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Mato Grosso do Sul	Sim, genérica. Art. 275 da Lei nº 1.810/1997.	Não se aplica.
Espírito Santo	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Minas Gerais	Sim, arts. 217 e seguintes da Lei nº 6.763/1975 e Decreto nº 41.417/2000 (hipóteses mais restritas em casos de jurisprudência desfavorável); art. 191 e seguintes, do Decreto nº 44.747/2008; Lei nº 15.273/2015, Decreto nº 46.817/2015 e Resolução Conjunta SEF/AGE nº 5.290/2019 (Programa Regularize – parcelamento com descontos fixos, a depender exclusivamente do número de parcelas).	Sim.

São Paulo	Sim, lei com disposições específicas, art. 41 e seguintes da Lei nº 17.293/2020, Resolução nº 27/2020-PGE (requisitos, condições e transigências), Resolução nº 31/2019-PGE (critérios de risco para ações judiciais) e Portaria nº 20/2020-SUBG CTF PGE.	Sim.
Rio de Janeiro	Sim, lei específica apenas para empresas em recuperação judicial. Lei nº 9.733/2022. Nota: havia previsão de descontos sobre a multa a depender do número de parcelas na Lei nº 8.502/2019. Porém a referida lei foi declarada inconstitucional pelo TJRJ (0057559-46.2019.8.19.0000) e revogada pela Lei nº 9.733/2022, que atualmente autoriza apenas o parcelamento, sem desconto, anistia e remissão. Nota 2: A Resolução nº 4.826/2022, da PGE/RJ, dispõe sobre a celebração de Negócios Jurídicos Processuais, incluindo a possibilidade de assinatura de plano de amortização para débitos inscritos em dívida ativa, vedando, no entanto, a redução dos montantes. Há verdadeira negociação das condições, sem parâmetros objetivamente definidos.	Não.
Paraná	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Rio Grande do Sul	Sim, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Apenas transações em âmbito judicial. Descontos invariáveis para hipóteses específicas e estáticas. Art. 130 e seguintes da Lei nº 6.573/1973.	Não
Santa Catarina	Sim, art. 82 da Lei nº 3.938/1966; Lei nº 5.980/1981; e art. 8º e seguintes da Lei nº 10.789/1998. Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa a cada caso para dívidas superiores a 50.000 (cinquenta mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIRs. Sem regulamentação.	Não.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de pesquisa realizada nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, Secretarias de Fazenda e Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

A partir do primeiro quadro, é possível constatar que a transação está em situação incipiente nos Estados brasileiros. Pouco mais de 2 (dois) anos após a instituição da transação tributária no âmbito federal, das 27 (vinte e sete) unidades federadas, 10 (dez) Estados não tem previsão legal (Rondônia, Roraima, Tocantins, Alagoas, Bahia, Maranhão, Piauí, Mato

Grosso, Espírito Santo, Paraná), 6 (seis) unidades têm leis com previsão genérica (Acre, Amapá, Amazonas, Paraíba, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul) e apenas 11 (onze) unidades têm previsão específica (Pará, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina).

Mesmo dentre os Estados que têm previsões específicas, não há uniformidade de tratamento.

Pernambuco e Goiás autorizam transação apenas sobre as condições de pagamento, sem quaisquer descontos. Rio Grande do Sul, da mesma forma, também admite transação apenas sobre as condições de pagamento; os descontos são invariáveis em hipóteses específicas, como redução da multa se o pagamento for realizado após a sentença condenatória, e de 20% caso embargos não sejam oferecidos à execução fiscal. Rio Grande do Norte permite transação somente para empresas em recuperação judicial, com descontos fixos conforme o número de parcelas. No mesmo sentido, Rio de Janeiro também prevê transação tributária somente com empresas em recuperação judicial, porém sem descontos. O arcabouço normativo mineiro concede parcelamento com descontos fixos, a depender exclusivamente do número de parcelas: quanto mais parcelas, menor o desconto.

Assim, alguns dos Estados que têm previsão específica para transação tributária limitam-se a permitir uma espécie de parcelamento, cujos descontos variam de acordo com o número de parcelas; outros, por sua vez, autorizam apenas acordos sobre as condições de pagamento.

No conjunto de Estados com previsões específicas, somente Pará, Ceará, Sergipe e São Paulo apresentam parâmetros personalizáveis, que adotam a análise não apenas das condições de pagamento, mas também das condições específicas dos débitos e dos próprios contribuintes, do que se pode formular um segundo quadro, a seguir.

QUADRO 2 – ESTADOS QUE ADOTAM PARÂMETROS PERSONALIZÁVEIS PARA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Ceará	Pará	São Paulo	Sergipe
a) Para parcelamentos: I - valor da dívida; II - histórico fiscal do devedor; III - perspectiva de	I - tempo em cobrança; II - suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos;	I - idade da dívida; II - garantias dos débitos ajuizados e depósitos judiciais existentes; III - possibilidade de	I - a idade da dívida; II - garantias dos débitos ajuizados e depósitos judiciais existentes; III - possibilidade de

recuperabilidade; IV - idade da dívida inscrita V - capacidade econômica do interessado. b) Para descontos: débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios objetivos e desde que inexistam indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento; c) Há ainda descontos em créditos inscritos em dívida ativa cujos valores não ultrapassem 20 (vinte) salários mínimos, considerado o insucesso de medidas extrajudiciais de cobrança.	III - perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança; IV - custo da cobrança judicial; V - situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo; VI - histórico de parcelamentos dos débitos inscritos; VII - tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; VIII - existência de parcelamentos ativos.	êxito da Fazenda na demanda; IV - os custos da cobrança judicial; V - a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos.	êxito da Fazenda Pública na demanda; IV - os custos da cobrança judicial; V - a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos.
Fundamentação legal: art. 5º da Lei nº 17.162/2019.	Fundamentação legal: art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.	Fundamentação legal: art. 54, V, da Lei nº 17.293/2020.	Fundamentação legal: art. 10, V e VI, da Lei nº 8.911/2021.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de pesquisa realizada nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, Secretarias de Fazenda e Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

O Ceará ainda não especificou, em regulamento, as balizas objetivas para a classificação de débitos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nem esmiuçou os parâmetros para parcelamento.

Constata-se que os parâmetros adotados por Pará, São Paulo e Sergipe são bastante semelhantes. Entretanto, apenas o Estado de São Paulo editou todos os atos normativos necessários à plena realização de transações tributárias, especialmente a Portaria SUBG CTF nº 20/2020, enquanto Pará e Sergipe ainda dependem de regulamentações específicas que disponham como as transações devem ser avaliadas.

Desse modo, considerando a maturidade da legislação paulista, faz-se breve comparação entre o arcabouço normativo do Pará e de São Paulo.

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEGISLAÇÃO SOBRE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS DO PARÁ E DE SÃO PAULO

Acompanhando a edição da Lei nº 13.988/2020 pela União, os Estados do Pará e de São Paulo regulamentaram por lei própria, em suas respectivas competências, a transação em matéria tributária.

No Estado do Pará, foi sancionada a Lei nº 9.260, de 15 de abril de 2020, enquanto o Estado de São Paulo editou a Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Apesar de publicadas no mesmo ano, as legislações paraense e paulista apresentam diferenças.

Inicialmente, há de se destacar que o Estado do Pará editou lei específica, que trata exclusivamente da transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. Já o Estado de São Paulo dispôs sobre a transação no bojo de lei que estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas.

A lei do Estado do Pará é a única que prevê expressamente a aplicação subsidiária, no que couber e não lhe for incompatível, das disposições dos arts. 840 a 850 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro), relativas à transação civil, aos créditos de natureza não tributária.

Ademais, a lei paraense delega, em seu art. 11, ao Poder Executivo a regulamentação da transação, do que se entende que seja por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, a lei paulista delega a regulamentação diretamente à Procuradoria-Geral do Estado (arts. 53 e 54), tanto para, ouvidos os órgãos e as entidades descentralizadas de origem do débito, fixar os termos e condições gerais aplicáveis às transações do exercício financeiro seguinte, quanto para estabelecer as balizas e procedimentos.

A norma paulista é a que mais limita o que pode ser objeto de transação. Nos termos do art. 42, da Lei nº 17.293/2020, apenas débitos inscritos em dívida, seja pela Procuradoria-Geral do Estado, seja pelas autarquias e fundações, podem ser incluídas em transação, assim como as execuções fiscais e ações antiexacionais correlatas, sendo expressamente vedada a transação que envolva débitos não inscritos em dívida ativa (art. 47, I).

No Pará, a Lei nº 9.260/2020, em seu art. 1º, §3º, também autoriza a transação de débitos inscritos em dívida ativa e outros tributos cuja cobrança e representação incumbam à Procuradoria-Geral do Estado, de débitos inscritos em dívida ativa por autarquias e fundações

e, ainda, de créditos tributários sob administração da Secretaria de Estado da Fazenda, ou seja, antes mesmo da inscrição em dívida ativa, ainda na fase administrativa.

A lei paulista traz as modalidades por adesão e por proposta individual do devedor; no caso de débitos inscritos em dívida ativa, a iniciativa caberá à Procuradoria-Geral do Estado.

A lei paraense apresenta as modalidades de transação por proposta individual, de iniciativa do devedor ou da autoridade competente, e por adesão, nos termos e condições previstas em edital.

No Estado do Pará, além dos débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, a transação poderá contemplar débitos decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado. Há, ainda, a genérica previsão de transação em outras hipóteses fundamentadas por decisão conjunta do Procurador-Geral do Estado e do Secretário de Estado da Fazenda.

A lei paulista, por sua vez não restringe a transação a débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, embora vincule as transigências ao grau de recuperabilidade das dívidas objeto da transação, mesmo nos casos de transação por adesão.

Acerca do valor principal do débito, o art. 3º, I, da Lei Paraense nº 9.260/2021, e o art. 47, V, da Lei Paulista, impedem que a transação implique em sua redução.

No ponto, insta destacar que o art. 6º, §3º, da lei paraense, condiciona, expressamente, a transação relativa a débitos de ICMS à observância das condições gerais estabelecidas em convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Embora a lei paulista não contenha previsão semelhante, o art. 10, da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS, prescreve que os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, transação³².

Outro tema que é disciplinado de formas diferentes é a multa penal, uma vez que a lei paulista (art. 47, II) veda que a transação envolva a redução da referida parcela, restrição que não é adotada pela lei paraense.

Embora ainda não exista a definição legal de devedor contumaz³³, a lei paulista já sinaliza um conceito que se aproxima da contumácia: impede a transação que envolva devedor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal

³²A Cláusula Décima Primeira do Convênio nº 169/2017 do CONFAZ assim dispõe: “Quanto à transação, fica permitida sua celebração somente em casos excepcionais, de que não resulte dispensa do imposto devido.”

³³É de se registrar que tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que tratam do conceito de devedor contumaz: Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017, e Projeto de Lei nº 1646/2019, de iniciativa do Poder Executivo.

e Interestadual e de Comunicação – ICMS que, nos últimos 5 (cinco) anos, apresente inadimplemento de 50% (cinquenta por cento) ou mais de suas obrigações vencidas (art. 47, IV).

A lei paraense não trata de vedação à transação com participação de devedor contumaz, o que não impede que venha a ser disposto em regulamento, conforme autoriza o art. 11, parágrafo único.

Há diferenças também quanto aos parâmetros que devem ser considerados no momento da regulamentação. As duas leis estabelecem diretrizes para a realização de transação, vinculadas, de maneira geral, à recuperabilidade do crédito. Divergem, contudo, quanto aos parâmetros que devem ser observados.

A lei paulista é a que apresenta mais parâmetros, dispondo, no art. 54, V, que as transigências devem ser vinculadas ao grau de recuperabilidade, observando as garantias dos débitos ajuizados, depósitos judiciais existentes, a possibilidade de êxito da Fazenda na demanda, a idade da dívida, a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos e os custos da cobrança judicial.

A lei paraense, por sua vez, não elenca os parâmetros a serem observados, limitando-se a delegar, ao Poder Executivo, a regulamentação completa para aferição de recuperabilidade da dívida (art. 11, V e VI). É, portanto, a que atribui maior liberdade ao Executivo para compor a metodologia de apuração de recuperabilidade de créditos. Apesar disso, ao regulamentar a transação por meio do Decreto nº 1.795/2021, o Estado do Pará indicou, no art. 26, parâmetros bastante semelhantes aos da lei paulista.

Outro ponto, escopo deste trabalho, é que a lei paraense menciona expressamente, no art. 1º, §1º, que o ente, “em juízo de oportunidade e conveniência, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público”. A lei paulista, por sua vez, não traz disposição semelhante, limitando-se a referir que “a Procuradoria Geral do Estado poderá celebrar transação resolutive de litígios nos termos e condições estabelecidos nesta lei” (art. 41).

No Estado do Pará, a lei não apresentou os fatores mínimos a serem observados para a transação tributária, delegando-os ao regulamento³⁴, o que veio a ocorrer apenas com a edição

³⁴Art. 11. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, especialmente quanto:

I - aos procedimentos necessários à realização da transação;

II - à possibilidade de condicionar a transação ao pagamento de entrada, à apresentação de garantia e à manutenção das garantias já existentes;

III - às situações em que a transação somente poderá ser celebrada por adesão, autorizado o não conhecimento de eventuais propostas de transação individual;

do Decreto nº 1.795/2021, que elencou, em seu art. 26, os parâmetros que devem subsidiar a análise da transação. Contudo, o referido decreto ainda não foi o suficiente para a efetiva aplicação da transação tributária no Estado do Pará, o que ensejou a constituição de Comissão Temática para proposição normativa complementar, conforme será apresentado.

Por sua vez, a lei paulista estipulou como parâmetros de avaliação o grau de recuperabilidade, observando as garantias dos débitos ajuizados, depósitos judiciais existentes, a possibilidade de êxito da Fazenda na demanda, a idade da dívida, a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos e os custos da cobrança judicial.

No Estado de São Paulo, a Portaria SUBG CTF nº 20/2020, da PGE/SP, detalha a metodologia e a dosimetria para cada um dos parâmetros necessários à formulação da proposta de transação tributária, permitindo a apuração de nota que, ao final, corresponde a determinadas condições de pagamento, inclusive descontos em juros e multas. A referida portaria classifica e pontua cada um dos parâmetros, de forma que, ao final, por meio de fórmulas matemáticas, chega-se a uma nota que corresponderá a determinadas condições.

Além de escalonar os descontos possíveis, a Portaria SUBG CTF nº 20/2020, da PGE/SP, também apresenta escalonamento de descontos: quanto menor o grau de recuperabilidade, maior o desconto a ser concedido.

A experiência paulista já resultou no fechamento de acordos, apenas em transações individuais, que totalizam R\$838.355.855,22 (oitocentos e trinta e oito milhões trezentos e cinquenta e cinco mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e vinte e dois centavos), os quais, após os abatimentos de juros e multa, resultam em arrecadação, potencial ou efetiva, de R\$587.149.645,61 (quinhentos e oitenta e sete milhões cento e quarenta e nove mil seiscentos e quarenta e cinco reais e sessenta e um centavos), conforme dados disponibilizados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo³⁵, atualizados até janeiro de 2023.

Pode-se destacar como vantagens do sistema de objetivação dos parâmetros e predeterminação das balizas para classificação das propostas individuais:

- a) objetividade, com balizas e pontuações definidas;

IV - ao formato e aos requisitos da proposta de transação e aos documentos que deverão ser apresentados;

V - aos critérios para aferição do grau de recuperabilidade da dívida;

VI - aos parâmetros para aceitação da transação individual; e

VII - à forma e ao conteúdo pertinentes à impugnação indicada no art. 9º, §1º, desta Lei.

³⁵Dados disponíveis em: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/home/home.jsf>. (Abas “Dúvidas” e “Dados da Transação”). Acesso em: 25 fev. 2023.

b) isonomia, pois a dosimetria, previamente estabelecida, seria aplicável a todos, com resultado igual para contribuintes na mesma situação e, ao mesmo tempo, diferente para circunstâncias diferentes;

c) segurança jurídica para os agentes envolvidos, seja para Procuradores do Estado e membros das Carreiras da Administração Tributária, seja para os contribuintes, ante a previsibilidade, uma vez que permitiria antever as balizas de análise e as condições de pagamento a serem oferecidas para o contribuinte ou crédito enquadrado em determinada faixa de pontuação;

d) eficiência, pois a objetividade reduz os custos financeiros e de tempo em relação a análises realizadas com base em critérios subjetivos e termos indeterminados;

e) individualização, que é a principal distinção da transação por proposta individual, uma vez que permite o amoldamento das condições de pagamento e concessões à situação do contribuinte e de seus débitos;

f) transparência, de forma a permitir o acompanhamento das transações realizadas e suas condições não apenas por órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Ministério Público de Contas e Ministério Público, como também pela sociedade.

Com essas características, é o modelo que melhor se adéqua ao conceito de juízo de conveniência e oportunidade concentrado, pelo que mereceu ser recomendado ao Estado do Pará: os parâmetros de aferição para transação devem ser objetivos, padronizados e escalonados.

4 INTERVENÇÃO NO PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DO PARÁ

A partir do embasamento teórico colacionado e da pesquisa empírica realizada a partir do levantamento normativo dos Estados brasileiros, realizou-se a intervenção no processo de normatização da transação tributária no Estado do Pará.

4.1 PARTICIPAÇÃO NA COMISSÃO TEMÁTICA INSTITUÍDA PELO ESTADO DO PARÁ

Para concretizar a transação tributária do Estado do Pará, foram realizadas reuniões de trabalho a fim de se discutir sua viabilidade apenas com a Lei nº 9.260/2021 e com o Decreto nº 1.795/2021, chegando-se à conclusão de necessidade de complementação normativa, especialmente diante do disposto no art. 32 do Decreto nº 1.795/2021, pelo qual a classificação de recuperabilidade dos créditos tributários deve se dar em ato conjunto dos titulares da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda. Considerou-se inviável a realização de transação sem que os créditos envolvidos fossem classificados.

Por meio da Portaria Conjunta nº 6/2022-SEFA/PGE (Anexo III), foi então instituída Comissão Temática para estudo e proposição normativa acerca da transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, a qual o pesquisador foi convocado a compor, juntamente a Auditores Fiscais, Fiscais de Receitas Estaduais e outros Procuradores do Estado.

O ato normativo a ser proposto é uma instrução normativa conjunta. Instrução “é ato administrativo editado por superior hierárquico com a finalidade de fixar diretrizes aos subordinados no tocante ao modo de realização de serviços ou atividades”, denominando-se normativa por aplicar-se às situações futuras que vierem a se enquadrar em seus preceitos (MEDAUAR, 2018, p. 143). Será, ainda, conjunta, pois subscrita pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Secretário de Estado da Fazenda.

Os trabalhos tiveram prazo inicial de 30 (trinta) dias úteis, porém, diante da complexidade da matéria, foram necessárias duas prorrogações por igual prazo, totalizando 90 (noventa) dias úteis. A Comissão se reunia às dez horas das terças-feiras, em sessões por meio de plataformas virtuais, que se estendiam por duas ou três horas. Os debates e o compartilhamento de artigos e outros documentos também eram permanentemente viabilizados por grupo em aplicativo de mensagens instantâneas (WhatsApp).

Iniciando os trabalhos, avaliou-se as minutas existentes no âmbito da Procuradoria-Geral, dos anos de 2021 e 2022 (Anexos I e II), concluindo-se por suas insuficiências para disciplinar os aspectos necessários à concretização da transação tributária.

Com efeito, as referidas minutas focam em aspectos procedimentais, omitindo-se quanto aos aspectos materiais sobre os quais recairia a análise técnica, tampouco dispunham sobre a forma e as balizas a serem consideradas, dosimetria de descontos em juros e multa, prazos para parcelamentos, entre outros.

Constata-se que essas minutas iniciais se orientavam no sentido da primeira hipótese, ou seja, haveria um exercício do juízo de conveniência e oportunidade difuso ou pulverizado, com ampla discricionariedade, utilizando-se de termos genéricos meramente remissivos, como os itens 4³⁶ e 6³⁷, do Anexo I, da minuta do ano de 2021 (Anexo I).

Além disso, embora houvesse, no Anexo III da minuta de 2021 (Anexo I), uma espécie de classificação dos débitos, o método então proposto isolava cada um dos parâmetros, de forma que o mesmo débito poderia receber diversas classificações de recuperabilidade: um débito constituído entre 1 (um) e 5 (cinco) anos seria considerado com alta perspectiva de recuperação, porém, se estivesse sem garantia, também seria considerado irrecuperável.

A minuta do ano de 2022 (Anexo II) padecia das mesmas carências, tendo inclusive abandonado o quadro de classificação de que dispunha a minuta do ano de 2021, limitando-se a repetir, em seu art. 16³⁸, os aspectos que deveriam ser considerados, sem objetivá-los.

Desse modo, as minutas não dispunham, de forma objetiva, como a Administração avaliaria as transações individuais. Ademais, não havia correlação entre a classificação dos débitos e as concessões a serem ofertadas para a realização da análise técnica, de modo que permitiria tratamento diferenciado para contribuintes na mesma situação.

Feitas essas considerações na primeira reunião da Comissão, o pesquisador comprometeu-se a elaborar documento com proposta de diretriz a ser empregada. Dessa

³⁶4) a transação é vantajosa a partir de um ou mais parâmetros do art. 26 do Decreto? (observadas, se for o caso, as disposições complementares dos arts. 27 a 32 do Decreto)

³⁷6) em havendo redução de multa e juros, quais razões justificam o percentual aplicado, tendo em vista o limite máximo de 80% (oitenta por cento)? [art. 6º, IV, Decreto]

³⁸Art. 16. Para fins da redução de até 80% (oitenta por cento) do valor total da multa e juros de que trata o art. 6º do Decreto Estadual 1.795, de 2021 e enquanto não for implementado o rating de recuperabilidade da dívida ativa serão considerados os seguintes critérios, de forma motivada:

I – data da constituição do crédito;

II – garantias;

III- situação cadastral;

IV - situação fiscal;

V - situação de parcelamento no último ano, se houver.

forma, ainda antes da segunda reunião, entregou à Comissão, na pessoa de seu presidente, documento (Anexo IV) com considerações teóricas, pesquisa normativa nos outros Estados brasileiros e sugestão de encaminhamento para os trabalhos do grupo.

As contribuições do pesquisador, na linha do referido documento, foram sempre no sentido de objetivar e padronizar as balizas para transação tributária; muitas das ideias lançadas na pesquisa foram verbalizadas nas reuniões e são fruto das discussões no âmbito do grupo.

Já na reunião seguinte à entrega, a Comissão deliberou por abandonar a minuta inicial e, a partir do resultado da pesquisa realizada, iniciar nova minuta, acolhendo as sugestões do pesquisador, especialmente no que toca à adoção do modelo utilizado pelo Estado de São Paulo, com as adequações necessárias à realidade paraense. Assim, foi adotado o sistema de estabelecimento prévio e objetivo da dosimetria para cada um dos parâmetros de classificação dos débitos previstos no art. 26 do Decreto nº 1.795/2021, totalizando uma nota que corresponderia a determinadas condições de pagamento, incluindo descontos em juros e multas.

Ante a decisão de elaboração de um novo documento, a Comissão optou, ainda, pela edição de documento contendo diversas perguntas, elaboradas pelos membros, que indicariam os aspectos que necessitariam de regulamentação, de forma que as respostas norteariam o conteúdo da instrução normativa conjunta.

Concluído o documento com 21 (vinte e uma) perguntas, a Comissão iniciou a redação da instrução normativa conjunta por meio de editor de texto em nuvem (Google Docs), uma vez que tal ferramenta permite a redação e o acompanhamento simultâneo por todos os membros durante as reuniões virtuais. Assim, a nova minuta foi redigida semana a semana, em sucessivos *brainstormings*. Cada ideia e proposta de redação era debatida pelo grupo, chegando-se a um consenso, que era posto imediatamente no texto consolidado no editor de texto em nuvem.

Após cerca de quatro meses de trabalhos, a Comissão entregou minuta de instrução normativa, acompanhada de relatório, que compõem o Anexo IV desta pesquisa, aos gestores da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda.

4.2 CONSIDERAÇÕES À PONDERAÇÃO DOS PARÂMETROS PARA ENSELAÇÃO PARA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A Administração Pública, para exercer o juízo de conveniência e oportunidade em transação tributária, deve preestabelecer objetivamente os critérios que serão utilizadas para avaliar o crédito e o contribuinte, bem como para estipular as concessões possíveis.

Dessa forma, propõe-se a presente sistematização, esclarecendo-se o conceito utilizado neste trabalho para determinados termos, pois, embora semanticamente semelhantes, são aqui utilizados para se referir a questões diferentes:

- a) parâmetro: termo utilizado pelo art. 26 do Decreto nº 1.785/2021 para indicar os elementos que devem ser considerados, isolada ou cumulativamente, para a avaliação da recuperabilidade de créditos. Exemplo: tempo em cobrança;
- b) diretriz: ideal a ser observado, pela Administração, para a ponderação dos parâmetros, ou seja, como o Poder Público deve direcionar a baliza, de forma a refletir a análise predeterminada de determinado parâmetro para fins de recuperabilidade. Exemplo: quanto mais antigo o crédito, mais remota é a chance de recuperá-lo. Dessa forma, deverão ser concebidas pontuações que correspondam a essa diretriz;
- c) baliza: recorte quantitativo ou numérico estabelecido dentro de determinado parâmetro, a fim de permitir sua avaliação objetiva, comportando a divisão por faixas. Exemplo: de um a cinco anos;
- d) pontuação: nota atribuída a cada parâmetro, correspondente à faixa de determinada baliza. Exemplo: nota 3 (três) para créditos com tempo de cobrança de até cinco anos; nota 2 (dois) para créditos com tempo de cobrança entre cinco e sete anos; nota 1 (um) para créditos com tempo de cobrança entre sete e dez anos;
- e) pontuação consolidada: nota numérica atribuída ao crédito, após a consolidação das pontuações de cada parâmetro, a qual pode ocorrer por meio de fórmula matemática. Exemplo: consolidação por meio da fórmula:

$$PCC = T + SG + LG + PA + PE + CCJ + HP + TS$$

onde

PPC = pontuação consolidada do crédito

T = pontuação pelo tempo em cobrança

SG = pontuação pela suficiência das garantias

LG = pontuação pela liquidez das garantias

PA = pontuação para parcelamentos ativos

PE = pontuação pela perspectiva de êxito das estratégias de cobrança

CCJ = pontuação pelo custo da cobrança judicial

HP = pontuação pelo histórico de parcelamento

TS = pontuação pelo tempo de suspensão de exigibilidade do crédito

Assim, alcançar-se-ia crédito com determinada pontuação consolidada. A fórmula matemática deve ser adaptada conforme estudos técnicos para refletir a avaliação de recuperabilidade pela Administração de forma objetiva;

- f) escala de recuperabilidade: escalonamento de pontuações consolidadas, que correspondem a um grau ou tipo referente às chances de recuperação dos créditos. Exemplo: notas consolidadas de 8 a 32, divididas em escala de graus de A a D, onde A representa alta recuperabilidade (notas consolidadas de 8 a 13), B representa média recuperabilidade (pontuações consolidadas de 14 a 19), C representa difícil recuperabilidade (pontuações consolidadas de 20 a 25) e D representa crédito considerado irrecuperável (pontuações consolidadas de 26 a 32 ou situações conceituais relativas ao cadastro do contribuinte. Enquanto a Comissão Temática paraense propôs o primeiro modelo, de intervalo de notas consolidadas, o Estado de São Paulo adotou o modelo de situações cadastrais, conforme art. 7º, IV³⁹, e art. 8º, § 3º⁴⁰, da Portaria SUBG CTF nº 20/2020 – PGE/SP).

³⁹Art. 7º. O rating-base aplicável a obrigações inscritas em dívida ativa diversas de ICMS, obedecerá ao seguinte critério:

I. São classificados no rating A os débitos de pessoas naturais vivas ou de pessoas jurídicas com base do CNPJ ativo, com garantias cobrindo 80% (oitenta por cento) ou mais do débito total atualizado, no momento da proposta;

II. São classificados no rating B os débitos de pessoas naturais vivas ou de pessoas jurídicas com base do CNPJ ativo, que estejam com garantias cobrindo entretanto 10% (dez por cento) e 79,99% (setenta e nove inteiros e noventa e nove centésimos por cento) do débito total atualizado, no momento da proposta;

III. São classificados no rating C os débitos de pessoas naturais vivas ou de pessoas jurídicas com base do CNPJ ativo, que estejam com garantias cobrindo entretanto 0 (zero) e 9,99% (nove inteiros e noventa e nove centésimos por cento) do débito atualizado, no momento da proposta;

IV. São classificados no rating D os débitos de pessoas naturais mortas ou de pessoas jurídicas com base do CNPJ, na Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia e no Cadastro da Secretaria da

Essa sistematização, aliada à objetivação, contribui para que a Administração Pública realize transação tributária observando a isonomia.

Embora não seja o escopo da presente pesquisa a dosimetria das balizas específicas de cada parâmetro a ser considerado para a transação tributária, uma vez que tais propostas demandariam conhecimentos de outras áreas, como contabilidade e auditoria, expertise dos servidores da Secretaria de Estado da Fazenda, lança-se nesta pesquisa reflexões sobre as diretrizes que podem ser adotadas quanto à ponderação dos parâmetros paraenses dispostos no art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.

Há de se registrar que, embora o art. 26 permita a utilização dos parâmetros de forma isolada, é recomendável que, na transação individual, seja empregado o maior número possível de parâmetros cumulativamente, a fim de permitir melhor individualização; quanto mais parâmetros se utiliza, melhor será a subsunção da situação dos créditos ou do contribuinte às balizas padronizadas e escalonadas. Dessa forma, todos os parâmetros regulamentados devem ser empregados, não sendo possível o descarte discricionário de determinado parâmetro em caso concreto.

4.2.1 DÉBITOS IRRECUPERÁVEIS OU DE DIFÍCIL RECUPERAÇÃO

Os débitos irrecuperáveis ou de difícil recuperação podem ser conceituados como aqueles que, definitivamente constituídos e após expirado o prazo para pagamento espontâneo pelo contribuinte, tem características que permitem presumir que não haverá êxito na cobrança pelo Fisco, ou seja, a Fazenda Pública não conseguiu e não conseguiria alcançar pelos meios cabíveis de cobrança, judiciais ou extrajudiciais.

Fazenda e Planejamento do Estado em uma das seguintes situações cadastrais, na data de deferimento da transação:

- a. baixado por inaptidão;
- b. baixado por inexistência de fato;
- c. baixado por omissão contumaz;
- d. baixado por encerramento da falência;
- e. baixado pelo encerramento da liquidação judicial;
- f. baixado pelo encerramento da liquidação;
- g. inapto por localização desconhecida;
- h. inapto por inexistência de fato;
- i. inapto omissis e não localização;
- j. inapto por omissão contumaz;
- k. inapto por omissão de declarações;

⁴⁰§ 3º. Serão irrecuperáveis ou classificadas no rating D, independentemente das notas de que trata o § 2º, as dívidas de ICMS de devedores em situações cadastrais idênticas às especificadas pelo inciso IV do art. 7º desta Portaria, na data de deferimento da proposta.

Assim, propõe-se a seguir diretrizes a cada um dos parâmetros dispostos no art. 26 do Decreto paraense nº 1.795/2021 exclusivamente para débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, uma vez que os parâmetros devem ser moldados de acordo com os débitos que o Poder Público busca reaver. Dessa forma, a diretriz, nesse ponto, é: quanto mais difícil a recuperação do crédito, maiores devem ser as concessões pelo Fisco, a fim de dar atratividade ao contribuinte recalcitrante.

4.2.1.1 Tempo em cobrança

O tempo em cobrança é parâmetro que deve ser utilizado para aferir o período de atraso entre a constituição do débito ou sua inscrição em dívida ativa e o momento da análise pela Administração Pública, de forma a se presumir que, pela demora para quitação, há não apenas recalcitrância do devedor, mas também dificuldade de execução forçada pela Fazenda Pública.

Como o decreto menciona tempo em cobrança, o marco inicial de avaliação deve ser a partir da constituição definitiva do crédito, em que se inicia efetivamente a exigibilidade e o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, conforme art. 174⁴¹, do Código Tributário Nacional, prazo que também deve ser considerado para a estipulação das balizas.

Em condições ideais, a Administração deve levantar o estoque de dívida e apurar a partir de quando se pode presumir que não haverá pagamento espontâneo, ou seja, buscar-se-ia uma média de idade em que o débito poderia ser considerado irrecuperável e, a partir dela, construir uma escala decrescente de idade e de pontuação respectiva.

Na hipótese de inviabilidade de tal levantamento, recomenda-se que as balizas para tempo em cobrança observem o prazo prescricional e as hipóteses de interrupção e de suspensão da prescrição, previstas respectivamente no art. 174, parágrafo único⁴², e no art. 151⁴³, do CTN, podendo-se estimar em 10 (dez) anos a idade a partir da qual o crédito seria

⁴¹Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

⁴²Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

⁴³Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

I - moratória;

II - o depósito do seu montante integral;

considerado irrecuperável, aí incluindo-se o prazo prescricional e eventuais períodos de interrupção e suspensão da prescrição. Dessa forma, esse foi o prazo adotado pela Comissão Temática paraense para atribuir a nota mais favorável à transação (quatro pontos), escalonando-se a partir de então de modo decrescente em intervalos de 5 (cinco) a 10 (dez) anos (três pontos), de 3 (três) a 5 (cinco) anos (dois pontos) e menos de 3 (três) anos (um ponto).

A Receita Federal também estipulou 10 (dez) anos como idade a partir da qual os débitos como irrecuperáveis na Portaria nº 208, de 11 de agosto de 2022⁴⁴.

Assim, a Administração deve instituir, a este parâmetro, pontuação que reflita uma idade de dívida a partir da qual a transação se afigura recomendável: à medida que o tempo passa, maior deve ser a presunção de irrecuperabilidade do débito. Há, portanto, uma relação de proporcionalidade direta.

4.2.1.2 Suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos

Por força do art. 16, §1º, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, o contribuinte deve garantir a execução fiscal para que seus embargos sejam admissíveis. Dessa forma, não ofertada a garantia, o contribuinte pode ter o contraditório prejudicado.

O referido comando legal permite presumir que o crédito não garantido tende a ser considerado irrecuperável ou de difícil recuperação, de modo que a pontuação a lhe ser atribuída deve favorecer a transação em caso de inexistência de garantia, ainda que tal medida pareça punir o contribuinte cooperativo, assim considerado aquele que prestou garantias. O objetivo da lei paraense foi realizar a transação dos débitos irrecuperáveis ou de difícil recuperação; o débito que recebeu garantias não pode ser assim considerado.

Observa-se dois aspectos, que podem receber escalas e pontuações próprias.

Assim, a escala de liquidez deve iniciar com a inexistência de garantias, que receberá a pontuação mais favorável à transação, passando por outras formas de garantia, como seguro, fiança, imóvel e penhor, até chegar no depósito em dinheiro, que receberá a menor pontuação,

Da mesma forma, a escala de suficiência pode iniciar com a inexistência até 25%

III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V - a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial;

VI - o parcelamento.

⁴⁴Art. 23. Para os fins do disposto nesta Portaria, são considerados irrecuperáveis os créditos tributários:

I - constituídos há mais de 10 (dez) anos;

(...)

(vinte e cinco) por cento do valor do débito, com a pontuação mais propícia à transação, chegando a 100% (cem por cento), quando o débito estaria integralmente garantido e, por isso, receberia a menor nota possível.

Essas diretrizes refletem o caráter irrecuperável ou de difícil recuperação dos créditos.

Essa conclusão, não impede que o Estado do Pará, com base no art. 3º, III, do Decreto nº 1.795/2021, adote transações com outros vieses, como, por exemplo, uma transação premial, que reconheça o histórico de bom pagador do contribuinte e assim lhe reconheça concessões favoráveis a sua regularização. Nessa hipótese, a prestação de garantia poderia ser considerada positiva e favorável à transação.

4.2.1.3 Existência de parcelamentos ativos

No mesmo sentido do tópico anterior, o fato de o contribuinte honrar os parcelamentos ativos não contribui para a transação que envolva créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação: contrariamente, permitiram a presunção de que o contribuinte honra seus compromissos e que tal crédito gozaria de recuperabilidade.

Por outro lado, a existência de parcelamentos ativos pode indicar o comprometimento das receitas do contribuinte, depondo desfavoravelmente a sua capacidade de pagamento das parcelas da transação, o que lhe seriam um custo adicional: além das despesas ordinárias e dos parcelamentos ativos, a empresa ainda teria o custo das parcelas de uma transação.

Assim, o volume e os valores envolvidos em parcelamentos ativos seriam cotejados com o faturamento e o lucro líquido, no caso de pessoas jurídicas, a fim de constatar se há condições para a quitação das condições estabelecidas em eventual transação sem prejudicar a atividade empresarial.

As duas diretrizes mencionadas, embora marchem em sentidos opostos, seriam igualmente possíveis, pois seriam objetivas, predeterminadas e aplicáveis a quaisquer contribuintes.

No Estado do Pará, a Comissão Temática optou pela primeira diretriz: se houver parcelamentos ativos, o débito receberá pontuação menor; se não houver, receberá pontuação maior, ou seja, em prol da transação, pois a ausência de assunção dos débitos por meio de parcelamento configura indício de baixa recuperabilidade.

4.2.1.4 Perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança

Esse parâmetro tem cunho estritamente jurídico e deve ser avaliado tecnicamente de acordo com as teses favoráveis e desfavoráveis e suas respectivas possibilidades de êxito, notadamente a partir do panorama jurisprudencial, bem como as chances de sucesso de atos expropriatórios.

Débitos cujos fundamentos encontram apenas teses favoráveis fracas ou frágeis devem receber pontuação indicativa de irrecuperabilidade ou de difícil recuperação, recomendando-se a transação.

Além disso, devem ser avaliadas a existência de patrimônio do contribuinte e as probabilidades de efetivamente alcançá-lo para medidas judiciais de execução.

A fim de objetivar a análise jurídica, é recomendável que a Procuradoria-Geral do Estado, na qualidade de órgão de representação judicial e consultoria jurídica, edite previamente normas de classificação de êxito de demandas judiciais e atos executivos.

Nesse sentido, a Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo editou a Resolução nº 31, de 08 de agosto de 2019, que permite a classificação das ações judiciais de acordo com a probabilidade de perda em risco provável, risco possível e risco remoto, a depender do quadro jurisprudencial sobre a tese⁴⁵, o que pode ser acolhido, com as devidas adaptações, pelo

⁴⁵Artigo 4º - Serão classificadas como risco provável:

I - o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

a - autorização da Procuradoria Geral do Estado, em caráter geral, para reconhecer a procedência dos pedidos formulados, transigir em relação ao objeto litigioso, deixar de interpor recursos ou desistir dos já interpostos;

b - súmula vinculante;

c - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior do Trabalho, desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

d - decisão colegiada proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com trânsito em julgado;

e - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior do Trabalho, desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

f - decisão colegiada do Supremo Tribunal Federal em ação de controle concentrado de constitucionalidade, transitada em julgado;

g - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, uniformização de jurisprudência ou de resolução de demandas repetitivas por Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional do Trabalho, desde que a matéria não seja passível de apreciação em Tribunais Superiores;

h - decisão colegiada proferida pelo Tribunal de Justiça em ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde que a matéria não seja passível de apreciação em Tribunais Superiores.

II - as ações judiciais, individualmente consideradas, quando, não se enquadrando em algum dos critérios anteriores, houver no processo judicial decisão desfavorável à Fazenda Pública proferida:

a - por órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal;

Estado do Pará.

Portanto, quanto mais remotas as chances de êxito, tanto pelas teses em que se fundam os créditos quanto pela dificuldade de expropriação do patrimônio do contribuinte, maior deve ser a pontuação favorável à transação.

4.2.1.5 Custo da cobrança judicial

Deve-se avaliar o custo da cobrança judicial a partir dos recursos e do tempo empregados pelos órgãos responsáveis nesta atividade. Hão de ser considerados todos os custos de mobilização para cobrança, tanto dos órgãos do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário. Débitos vultosos atraem maior esforço da máquina pública, precisamente porque o retorno potencial é maior; débitos pequenos, por outro lado, não justificam grandes e dispendiosas providências.

Nesse sentido, o Estado do Pará editou a Lei nº 8.870, de 10 de junho de 2019, que autoriza o Poder Executivo, por meio da Procuradoria-Geral, a não ajuizar execuções fiscais e desistir daquelas já ajuizadas em algumas hipóteses⁴⁶, dentre elas quando o débito

b - por órgão colegiado dos demais Tribunais Superiores, desde que não haja matéria passível de apreciação nos Tribunais Superiores;

c - o processo estiver em fase de execução.

Artigo 5º - Serão classificadas como risco possível:

I - o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

a - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior do Trabalho, desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

b - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça ou Tribunal Superior do Trabalho, desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

c - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, uniformização de jurisprudência ou de resolução de demandas repetitivas por Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional do Trabalho, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores;

d - decisão colegiada proferida pelo Tribunal de Justiça em ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores.

II - as ações judiciais, individualmente consideradas, quando, não se enquadrando em algum dos critérios anteriores, houver no processo judicial decisão desfavorável à Fazenda Pública proferida por Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal ou Tribunal Regional do Trabalho na pendência de recurso especial ou extraordinário;

⁴⁶Art. 1º Fica o Poder Executivo Estadual, por meio da Procuradoria-Geral do Estado – PGE, autorizado a não ajuizar ações de execução fiscal e a desistir daquelas já ajuizadas, referentes a crédito tributário, inscrito em Dívida Ativa, nos seguintes casos:

I - processos movidos contra massas falidas, em que não tenham sido encontrados bens para serem arrecadados, ou em que os bens arrecadados tenham sido insuficientes para as despesas do processo ou para o pagamento dos créditos extraconcursais e preferenciais, desde que não seja mais possível o redirecionamento eficaz contra os responsáveis tributários;

II - processos movidos contra pessoas jurídicas extintas, em que não tenham sido encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora ou o arresto, desde que a responsabilização pessoal dos respectivos sócios e/ou

consolidado for igual ou inferior a 15.000 (quinze mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado do Pará – UPF-PA⁴⁷, do que se depreende que, abaixo desse valor, o custo da cobrança judicial não compensa o débito a ser recuperado. Esse foi o valor referencial acolhido pela Comissão Temática paraense para as balizas do custo de cobrança, a partir do qual construiu-se uma escala decrescente: acima de 15.000 (quinze mil) UPF-PA, 4 (quatro) pontos; de 10.000 (dez mil) a 15.000 (quinze mil) UPF-PA, 3 (três) pontos; de 5.000 (cinco mil) UPF-PA a 9.999 (nove mil novecentos e noventa e nove), 2 (dois) pontos; e até 4.999 (quatro mil novecentos e noventa e nove) UPF-PA, 1 (um) ponto.

Assim, para a transação tributária, o custo de cobrança deve ser avaliado de forma diretamente proporcional ao débito considerado irrecuperável ou de difícil recuperação, ou seja, quanto maior o débito, presume-se que maior será o custo de cobrança, pois maiores serão as providências para sua recuperação, de forma que a pontuação correspondente a grandes débitos deve ser favorável à transação. Débitos pequenos, por sua vez, devem receber tratamento especial e simplificado, evitando o dispêndio demasiado de recursos para sua cobrança.

Nesse sentido, o art. 12 do Decreto nº 1.795/2021 indica que os débitos de pequeno valor poderão ser objeto de transação por adesão com procedimento simplificado e, portanto, menos custoso, autorizando a dispensa do pagamento da parcela inicial e o oferecimento de garantias.

Registre-se que não há a inviabilidade de transação de débitos de pequeno valor; esses não são, porém, o mote da transação de débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, devendo receber tratamento específico.

administradores seja juridicamente inviável, ou tenha se revelado ineficaz por não terem sido encontrados bens penhoráveis;

III - processos que versam sobre matéria em que haja precedente desfavorável à Fazenda Pública, firmado em decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, enunciados de Súmula Vinculante, incidentes de resolução de demandas repetitivas, julgamento de Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida e de Recurso Extraordinário ou Especial repetitivos, enunciados de Súmulas do Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou do Superior Tribunal de Justiça, em matéria infraconstitucional, ou enunciados de Súmulas do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sobre direito local;

IV - quando o valor atualizado do débito consolidado do contribuinte for igual ou inferior a 15.000 (quinze mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado do Pará - UPF-PA.

⁴⁷Para o ano de 2023, a UPF-PA foi fixada em R\$4,3734, conforme Portaria nº 726, de 16 de dezembro de 2022.

4.2.1.6 Histórico de parcelamentos dos débitos inscritos

No mesmo sentido que a existência de parcelamentos ativos, o histórico pode indicar, caso quitados, um histórico de bom pagador, indicando alta recuperabilidade do crédito; por outro lado, a mera existência de parcelamentos também pode configurar uma recorrência da prática com o constante comprometimento de receitas e, como pressuposto, problemas de gestão que podem constituir indícios de difícil recuperação de débitos. Independentemente da diretriz adotada, o importante, mais uma vez, é que as balizas sejam predeterminadas e objetivas.

Não de se pode perder de vista que a hipótese aqui tratada é aquela de irrecuperabilidade ou de difícil recuperação de débitos.

No Estado do Pará, a Comissão Temática adotou o percentual de parcelamento quitados como balizas, de forma que, quanto maior o percentual de quitação dos parcelamentos contraídos, maior é a recuperabilidade dos créditos e, via de consequência, menor a pontuação para a transação. Da mesma forma, quanto menos parcelamentos adimplidos, maior seria dificuldade de recuperar os créditos envolvidos, pelo que receberá a maior pontuação em favor da transação.

Nesse sentido, a existência demasiada de parcelamentos inadimplidos no histórico da empresa deve pontuar de forma vantajosa à celebração da transação.

4.2.1.7 Tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial

A suspensão de exigibilidade por decisão judicial induz também à suspensão da prescrição, uma vez que a Fazenda Pública, não por inércia sua, estará impedida de realizar a cobrança do crédito.

Apesar disso, a excessiva demora na resolução da demanda judicial e, via de consequência, na recuperação do crédito pode ser prejudicial ao Estado, pois, embora vislumbre potencial de êxito da tese, a dependência de medidas judiciais, inclusive executivas, pode levar a um perecimento do patrimônio do contribuinte, que não conseguirá mais honrar seus débitos.

Ademais, o decorrer do tempo ensejará o aumento da dívida em caso de denegação de eventual ação ou medida proposta pelo contribuinte, uma vez que, no período entre a concessão da medida liminar e a denegação da ordem ou improcedência da ação, podem ser cobrados juros de mora e correção monetária, ou taxa SELIC, restando afastada apenas a

multa de ofício, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça⁴⁸.

Dessa forma, o decorrer do tempo de suspensão de exigibilidade do crédito por decisão judicial é fator que deve levar à presunção de difícil recuperação ou irrecuperabilidade, ou seja, quanto maior o tempo de suspensão de exigibilidade do crédito, menor há de ser considerada sua possibilidade de recuperação, tendo, assim, peso favorável à transação.

A Comissão Temática paraense estimou em 5 (cinco) anos o prazo de suspensão por decisão judicial a partir do qual o crédito deve receber pontuação máxima favorável à transação, a fim de manter coerência com as balizas do parâmetro tempo em cobrança, cuja baliza de maior pontuação é a partir de 10 (dez) anos, aí incluídos os 5 (cinco) anos de prescrição e outros 5 (cinco) anos para eventuais períodos de interrupção e de suspensão da prescrição.

4.2.1.8 Situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo

Para a transação de créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, o contribuinte deve se encontrar em situação econômica desfavorável, ou seja, não há de apresentar lucro consistente e largas margens de receita sobre despesa; deve apresentar condições tais que, pela perspectiva da Fazenda Pública, há alta possibilidade de inadimplir suas obrigações tributárias.

⁴⁸TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. Divergência jurisprudencial configurada entre acórdãos da Primeira e Segunda Turmas no tocante à possibilidade de incidência de juros de mora sobre o tributo devido no período compreendido entre a decisão que concede liminar em mandado de segurança e a denegação da ordem.

2. "Denegado o mandado de segurança pela sentença, ou no julgamento do agravo dela interposto, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária" (Súmula 405/STF).

3. "A multa moratória pune o descumprimento da norma tributária que determina o pagamento do tributo no vencimento. Constitui, pois, penalidade cominada para desestimular o atraso nos recolhimentos. Já os juros moratórios, diferentemente, compensam a falta da disponibilidade dos recursos pelo sujeito ativo pelo período correspondente ao atraso" (Leandro Paulsen, Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora ESMAFE, 2012, p. 1.105).

4. O art. 63, caput e § 2º, da Lei 9.430/96 afasta tão somente a incidência de multa de ofício no lançamento tributário destinado a prevenir a decadência na hipótese em que o crédito tributário estiver com sua exigibilidade suspensa por força de medida liminar concedida em mandado de segurança ou em outra ação ou de tutela antecipada.

5. No período compreendido entre a concessão de medida liminar e a denegação da ordem incide correção monetária e juros de mora ou a Taxa SELIC, se for o caso. Afastada a imposição de multa de ofício.

6.. Embargos de divergência acolhidos.

(EREsp n. 839.962/MG, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 27/2/2013, DJe de 24/4/2013.)

Deve, por outro lado, demonstrar a capacidade mínima de pagamento, demonstrando à Fazenda que elaborou plano para robustecer sua situação econômica, de modo que a transação contribuiria para isso. O art. 28⁴⁹ do Decreto nº 1.795/2021 já explicita como deve ser avaliada a capacidade de pagamento, estimando-se se o contribuinte tem condições de quitar sua dívida sem descontos no prazo de 5 (cinco) anos, e a forma como repercute sobre a análise da transação, graduando-se prazos ou descontos de acordo com a sua capacidade.

Trata-se de análise financeira e econômica a ser realizada pelos setores técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda, que deverá estimar, dentro das balizas objetivas e predeterminadas, em quantas parcelas o contribuinte conseguirá quitar a transação e o correspondente desconto, que deverá ser maior na medida em que houver menos parcelas, ou seja, há uma relação de proporcionalidade inversa.

Dessa forma, após ser apurada a nota consolidada do débito, a Secretaria de Estado da Fazenda deve indicar o mínimo e o máximo de parcelas que o contribuinte pode optar, fazendo jus ao desconto indicado na Instrução Normativa conjunta, que deve apresentar escalas do número de parcelas e os correspondentes descontos para cada tipo de débito transacionável, ou seja, irrecuperável e de difícil recuperação.

4.2.2 DÉBITOS DECORRENTES DE RELEVANTE E DISSEMINADA CONTROVÉRSIA JUDICIAL

Como controvérsia judicial relevante e disseminada, deve a Administração Pública considerar as teses que foram validadas em diferentes instâncias do Poder Judiciário, de forma a modular as concessões possíveis de acordo com a (im)possibilidade de reversão ou revisão do entendimento esposado no âmbito jurisprudencial.

Essa hipótese guarda semelhança, em certa medida, com o parâmetro “perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança”, porém não são iguais. O referido parâmetro será apenas um dentre os demais avaliados na transação individual de débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação, não será determinante e alcança também as chances de êxito das medidas judiciais de execução aferidas de forma

⁴⁹Art. 28. A capacidade de pagamento decorre da situação econômica e será calculada de forma a estimar se o sujeito passivo possui condições de efetuar o pagamento integral dos débitos, no prazo de 5 (cinco) anos, sem descontos.

Parágrafo único. Quando a capacidade de pagamento não for suficiente para liquidação integral de todo o passivo fiscal, nos termos do caput deste artigo, os prazos ou os descontos serão graduados de acordo com a possibilidade de adimplemento dos débitos, observados os limites previstos na legislação de regência da transação.

individualizada. Nas transações de débitos decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, o único e determinante elemento analisado é a força da tese jurídica e seu potencial efeito multiplicador.

Desse modo, teses acolhidas pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento de controle concentrado de constitucionalidade ou controle difuso com repercussão geral reconhecida, são hipóteses que podem recomendar a transação com alto percentual de desconto em juros e multas, ao menos nos casos em que a procedência dos argumentos suscitados pelo contribuinte não leve à total exoneração do tributo. Neste último caso, a atuação da Administração deve ter por objeto apenas o reconhecimento do pedido.

Contudo, a presente hipótese não precisa aguardar o entendimento definitivo ou pacificado dos Tribunais Superiores. Aqui, a Administração compartilhará o risco de êxito ou fracasso da demanda com os contribuintes: a situação apresenta instabilidade e imprevisibilidade tais que não é possível ter certeza de qual tese prevalecerá em última instância. No entanto, para a Administração Pública, o dilargamento da resolução das demandas pode figurar como solução menos interessante do que a transação antecipada: o Poder Público pode elencar determinados temas que recomendem a solução consensual.

Mesmo nos casos da presente hipótese, a Administração Pública deve regulamentar previamente as balizas para a análise de casos transacionáveis. As balizas também deverão receber classificação padronizada e escalonada: os casos deverão ser analisados tecnicamente pelo órgão competente (no Estado do Pará, pela Procuradoria-Geral do Estado, conforme art. 3º, I, do Decreto nº 1.795/2021⁵⁰), subsumindo-os à escala predeterminada.

Assim, pode-se regulamentar essas hipóteses para classificá-las na linha adotada pela citada Resolução nº 31/2019, da PGE/SP, ou, por exemplo, por probabilidade de êxito da tese fazendária: alta chance de êxito, média chance de êxito ou baixa chance de êxito. A análise técnica concreta deverá ser fundamentada na lei, em doutrina e na jurisprudência, de forma a permitir o enquadramento em uma das classificações, a qual corresponderá a determinadas condições, como desconto de juros e multa, número máximo de parcelas, necessidade e garantia, entre outros.

Embora seja possível a regulamentação para transação individual, tratando-se de hipóteses de transação por tema e pela força da tese envolvida, a transação de débitos decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial parece ser mais bem aproveitada

⁵⁰Art. 3º A transação poderá contemplar créditos tributários e não tributários:

I - decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE);

em transações por edital: com base em análise prévia e técnica, a Procuradoria-Geral pode sazonalmente elencar assuntos cujas demandas poderiam ser objeto de transação. Seria então publicado edital com os temas e respectivas concessões.

Dessa forma, quanto mais remota for a chance de êxito da tese da Administração, melhores devem ser as condições oferecidas aos contribuintes.

4.2.3 OUTRAS HIPÓTESES FUNDAMENTADAS POR DECISÃO DA SEFA E DA PGE

Tem-se, no art. 3º, III, do Decreto nº 1.795/2021, autorização para a estipulação de outras hipóteses de transação tributária. A Lei nº 9.260/2021 e o Decreto nº 1.795/2021 não dispuseram quaisquer diretrizes sobre tais hipóteses.

Contudo, diante de todo o exposto neste trabalho, conclui-se que, quaisquer que sejam as hipóteses, sempre deverão ser fixadas balizas e notas objetivas, padronizadas e escalonadas para a realização de transação tributária, resguardando-se, assim, a isonomia.

De todo modo, é possível, neste passo, indicar possíveis hipóteses de transação a serem avaliadas.

Uma delas é a transação premial, com parâmetros favoráveis para contribuintes com bom histórico de pagamento: contribuinte, com histórico de pagamentos em dia, pode ser avaliado positivamente para uma transação em caso de atraso pontual ou não-pagamento extraordinário. Nessa situação, os parâmetros não podem ser padronizados, escalonados e pontuados da mesma forma que nas hipóteses de débitos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação; a matriz de avaliação deve ser reformulada. O crédito, ainda que considerado recuperável, poderá ensejar a transação, agora como bonificação ao contribuinte que sempre cumpriu suas obrigações junto à Fazenda Pública.

5 RESULTADOS

A partir da compreensão dos fundamentos teóricos da transação tributária, da pesquisa empírica sobre a legislação dos Estados brasileiros e da intervenção na proposta normativa do Estado do Pará, a pesquisa alcançou os seguintes resultados teóricos e práticos.

5.1 TEÓRICOS

A presente pesquisa foi provocada pela ausência de objetividade para que o Estado do Pará pudesse realizar transação tributária observando o princípio da isonomia, motivo pelo qual seu objetivo é precisamente propor critérios objetivos, a fim de evitar o tratamento injustificadamente desigual entre contribuintes na mesma situação.

Constatou-se o caráter consensual da transação, pelo qual as partes, mediante mútuas concessões, pacificam determinado litígio, tornando, na seara tributária, certo e indubitoso o crédito tributário.

No âmbito constitucional, o poder de regulamentar e realizar transação tributária está inserido na competência tributária dos entes federativos de instituir tributos, como expressão máxima de sua autonomia financeira.

Embora a lei paraense não elenque expressamente os princípios que devem nortear a transação tributária, é possível colhê-los da lei federal por constituírem cânones do direito público: princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações protegidas por sigilo, o princípio da publicidade.

No mesmo sentido, devem ser observados os princípios da Lei nº 14.133/2021 que não forem incompatíveis com a transação tributária, destacando-se o princípio do julgamento objetivo, que pressupõe o estabelecimento prévio dos aspectos que serão considerados para a análise das propostas. Esse é o mote desta pesquisa, aplicando-se à transação tributária.

Embora tenha origem na transação civil, a transação tributária não se confunde com ela. As duas constituem negócio jurídico bilateral, requerem concessões mútuas e terminam litígios, porém as semelhanças aí se encerram. A transação tributária tem como objeto o crédito tributário, cuja natureza é de bem público, não alcançado pela transação civil. Deve, ademais, ter previsão legal, inexistindo a autonomia da vontade por parte da Administração

Pública. Ademais, na forma como posta, a transação tributária não se presta a prevenir litígios, mas apenas encerrá-los.

A transação tributária detém natureza contratual, na medida em que regula as obrigações das partes e depende da autonomia de vontade do contribuinte, ainda que as concessões do Fisco devam ter previsão em lei. A moldabilidade é ínsita à transação tributária, ou seja, cada transação pode conter concessões diferentes a depender da situação do contribuinte; é metamorfósica, assumindo as características e os efeitos dos institutos que compuserem o ajuste.

Dessa forma, os efeitos da transação tributária dependem substancialmente dos institutos que a compuserem. De todo modo, a transação impõe término à controvérsia, porém não extingue, por si, o crédito tributário, apesar de ser hipótese de extinção prevista no art. 156 do CTN. O que extinguirá o crédito tributário é o efetivo pagamento ou outra hipótese do art. 156, como a compensação. Dessa forma, a transação, a partir de sua celebração, apenas suspenderá a exigibilidade do crédito, caso envolva moratória ou parcelamento, na forma do art. 151 do CTN.

Ademais, não há que se falar em efeito novatório, pois, descumpridas as obrigações pelo contribuinte, há o retorno ao *status quo ante*: o crédito tributário volta a ser devido em sua totalidade, sem abatimentos ou condições diferenciadas de adimplemento. Ressalva-se, aqui, que a confissão do débito, normalmente pressuposto à celebração da transação, é mantida, não subsistindo mais qualquer tipo de incerteza sobre a obrigação tributária.

Verificou-se, com base no arcabouço teórico e normativo reunido por esta pesquisa, a viabilidade da transação no âmbito tributário, porém com a necessidade de objetivação dos critérios utilizados pela Administração Pública para celebrá-la.

5.2 PRÁTICOS

Observou-se a insuficiência normativa do Estado do Pará para a efetiva realização de transações tributárias individuais, uma vez que não apresenta sequer diretrizes para a análise das propostas com base nos parâmetros elencados no art. 26 do Decreto nº 1.795/2021, em especial da perspectiva do princípio da isonomia, necessitando, assim, de critérios objetivos.

Os programas de regularização fiscal – na União, REFIS; no Estado do Pará, PROREFIS – guardam alguma similitude com a transação tributária, porém apenas em sua modalidade por adesão, em que as condições são postas de forma uniforme a todos os contribuintes. Tais programas comumente não alcançam totalmente o fim a que se prestam,

pois muitos dos contribuintes deixam de pagar as parcelas, retornando a dívida a sua totalidade. Uma das razões para isso é precisamente a ausência de personalização em tais programas, bem como na transação por adesão.

Constatou-se, ainda, que poucos Estados brasileiros dispuseram sobre transação tributária e apenas um, o Estado de São Paulo, efetivamente a implementou e realizou transações que culminaram na recuperação de valores vultosos.

O ente paulista, por meio da Portaria SUBG CTF nº 20/2020 – PGE/SP, objetivou os parâmetros para a realização de transação tributária por meio de balizas, pontuações e concessões objetivamente fixadas.

Em decorrência da presente pesquisa, o pesquisador foi convocado para compor a Comissão Temática constituída pelo Estado do Pará, por meio da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda, para proposição normativa relativa à transação tributária.

Assim, apresenta-se relatório da referida Comissão Temática, incluindo o documento entregue pelo pesquisador e a minuta de instrução normativa conjunta, fruto das atividades da referida Comissão, bem como da intervenção do pesquisador.

Na minuta de instrução normativa, é possível constatar que os parâmetros dispostos no art. 26 do Decreto nº 1.785/2021 foram, na linha do modelo paulista, objetivados e definidos: cada parâmetro recebeu escalas de quatro níveis com as pontuações correspondentes, que são consolidadas por meio de fórmula matemática para receberem, ao final, um grau de recuperabilidade com as respectivas concessões pela Administração.

O Estado de São Paulo dispôs sobre seus parâmetros e balizas por meio de descrição inserida no texto normativo. A Comissão Temática paraense, por sua vez, optou por dispor por meio de Anexo Único composto por quadro que apresenta os parâmetros e as respectivas balizas e pontuações, adotando um padrão de *visual law*⁵¹, que permite assimilação mais fácil por contribuintes e demais interessados.

Conforme Anexo IV, a minuta foi entregue aos gestores da PGE e da SEFA do Estado do Pará para deliberação e exercício do juízo de conveniência e oportunidade; o resultado desta pesquisa também será entregue, a fim de subsidiar a decisão administrativa.

⁵¹“Trata-se da utilização de técnicas que conectam a linguagem escrita com a linguagem visual ou audiovisual, o que é possível a partir do avanço tecnológico e, por consequência, dos novos meios que estão à disposição dos operadores do Direito.

A aplicação da técnica se relaciona à busca de funcionalidade das informações, mediante o uso com cautela de elementos gráficos que amplifiquem a potencialidade de absorção do conteúdo, mas sempre primando pela geração de empatia, nunca da estranheza no interlocutor/usuário.” (NUNES; MARQUES; RODRIGUES; et. al, 2023, p. 40)

Também como resultado prático da pesquisa e para aplicação do resultado teórico, é possível apresentar o seguinte quadro que sintetiza o passo a passo para o exercício do juízo de conveniência e oportunidade em transação tributária:

QUADRO 3 – PASSO A PASSO PARA O EXERCÍCIO DO JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE EM TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

1º passo	Realizar avaliação técnica dos parâmetros e a forma como deverão ser considerados (positiva ou negativamente), de acordo com o resultado pretendido.
2º passo	Determinar as balizas de cada parâmetro, mediante sistematização, classificação e pontuação.
3º passo	Elaborar fórmula(s) matemática(s) que envolva(m) as pontuações alcançadas em cada parâmetro pela aplicação das balizas, chegando-se a uma pontuação consolidada.
4º passo	Estabelecer objetivamente as concessões que serão ofertadas conforme pontuação alcançada pelo débito ou pelo contribuinte.
5º passo	Disponibilizar a minuta de ato normativo para eventuais contribuições técnicas por parte de contribuintes, advogados, contadores, entidades representativas, como associações, entre outros.
6º passo	Editar ato normativo com a previsão das balizas de classificação dos parâmetros, das fórmulas elaboradas e das concessões, dando-lhes publicidade. Eis aqui a finalização do processo relativo ao juízo de conveniência e oportunidade.
7º passo	Analisar as propostas, de iniciativa do contribuinte ou do próprio Poder Público, e subsumi-las à classificação predeterminada, ofertando as correspondentes concessões. Atividade vinculada.
8º passo	Assinatura do termo de transação e produção dos seus efeitos.

Fonte: Elaboração pelo autor como produto da presente pesquisa.

Assim, espera-se que a transação tributária seja regulamentada com a adoção, para o exercício do juízo de conveniência e oportunidade, de julgamento objetivo, mediante predisposição de balizas e concessões, conforme proposto nesta pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa teórica e no estudo comparado realizados neste trabalho, conclui-se pela necessidade de sistematizar o exercício do juízo de conveniência e oportunidade em transação tributária individual mediante a disposição de critérios objetivos, em prol da isonomia.

Isonomia é distinção: é tratar o contribuinte observando suas condições individuais e dar-lhe o tratamento adequado às peculiaridades.

O receio de malversação de recursos públicos não pode servir de empecilho para que a Administração Pública busque ferramentas modernas que aprimorem a pacificação social, incluindo a recuperação de ativos, uma vez que o interesse público pode ser mais bem alcançado mediante transação.

A transação é instituto metamorfósico, que se transforma e amolda conforme as concessões e efeitos que a compuserem. Para incrementar o nível de personalização, em observância ao princípio da isonomia, é recomendável que sejam considerados aspectos em dupla perspectiva: referentes não só ao crédito, mas também ao contribuinte.

Nesse sentido, o art. 26 do Decreto paraense nº 1.795/2021 elenca tempo em cobrança, suficiência e liquidez de garantias, perspectiva de êxito das estratégias de cobrança e tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial como aspectos vinculados ao débito, enquanto situação econômica e capacidade de pagamento são circunstâncias ligadas ao contribuinte.

Apesar disso, caso aplicados sem regulamentação, os referidos parâmetros carecem de objetividade, deixando ampla margem subjetiva ao exercício do juízo de conveniência e oportunidade, com risco de tratamento desigual de contribuintes.

O Estado do Pará é um dos primeiros do Brasil a dispor sobre transação tributária em norma específica, embora sua regulamentação ainda seja insuficiente. O Estado de São Paulo, por sua vez, apresenta sistema que dispõe de critérios objetivos e já apresenta resultados de êxito.

A presente pesquisa demonstra que a objetivação dos parâmetros para a transação individual não só é possível como é recomendável, pois a predeterminação das balizas e das consequentes concessões militam em favor da isonomia e da segurança jurídica sem descurar da individualização da análise.

Nesse sentido, a transação por proposta individual é preferível à transação por adesão, na medida em que aquela permite a análise individualizada da capacidade contributiva do contribuinte e da recuperabilidade de seus débitos.

A transação por adesão deve ser reservada a situações extraordinárias, normalmente com caráter de urgência, em que não é possível ou recomendável a análise individual e demais fases para a celebração de transação individual. Como exemplo, pode-se citar situações de crise ambiental, sanitária ou econômica que afete a totalidade de um setor produtivo, presumindo-se que todos os contribuintes serão afetados de maneira relativamente semelhante, a ensejar o tratamento uniforme por meio de edital para adesão.

No âmbito da transação tributária, a Administração exerce juízo de conveniência e oportunidade quando fixa, previamente, faixas de pontos para cada parâmetro, pois demonstra que o contribuinte enquadrado naquela situação merece determinada pontuação e, em razão disso, certas condições de pagamento também previamente indicadas, como descontos em juros e multa, número de parcelas possível, garantias aceitáveis etc.

Já no momento da análise da proposta em concreto, a Administração não exercerá o juízo de conveniência propriamente dito, mas apenas subsumirá a proposta à fórmula dos parâmetros, ou seja, conferirá a pontuação consolidada ao caso individual conforme metodologia antecipadamente determinada. Essa atividade então será vinculada: a Administração realizará a apuração das condições cabíveis a determinado contribuinte e deverá celebrar a transação caso seja aceita ou proposta pelo interessado.

A sistematização da análise, como proposta no item 4.2, enseja a classificação de recuperabilidade do débito em si, permitindo a previsão objetiva das concessões possíveis, dispostas no art. 5^o⁵² do Decreto nº 1.795/2021, especialmente a concessão de descontos em juros e multas, que também necessitam ser escalonadas, no Estado do Pará, em instrução normativa conjunta.

Diante da previsão de transigibilidade apenas dos débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, somente esses devem receber previsão objetiva da concessão de descontos. As propostas de transação devem receber descontos, que podem ser conjugados com a forma de pagamento, limitados a 80% (oitenta por cento) do valor total da multa e dos juros, nos termos do art. 6^o, IV, do Decreto nº 1.795/2021⁵³.

⁵²Art. 5^o As modalidades de transação previstas neste Decreto poderão contemplar, a critério da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), as seguintes concessões, observados os limites previstos na legislação de regência da transação:

I - concessão de desconto das multas e/ou juros de mora relativos a créditos a serem transacionados;

II - possibilidade de parcelamento;

III - flexibilização das regras para aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias;

IV - flexibilização das regras para constrição ou alienação de bens; e/ou

V - efetuar a compensação de créditos tributários, na forma da Lei Estadual nº 6.306, de 17 de julho de 2000, para fins de amortização ou liquidação de saldo devedor transacionado.

⁵³Art. 6^o É vedada a transação que:

Dessa forma, créditos considerados irrecuperáveis devem receber desconto maior do que os créditos tidos como de difícil recuperação, a fim de estimular o contribuinte recalcitrante a quitá-los.

Outro estímulo à regularização do contribuinte é o aumento do desconto conforme a condição de pagamento: é possível a concessão de desconto adicional a depender da certeza, da liquidez e da brevidade do pagamento.

É recomendável, assim, que desconto maior seja concedido ao pagamento em parcela única, escalonando-se os descontos a partir disso de forma decrescente: quanto maior o número de parcelas, menor o desconto.

Como exemplo, os créditos classificados como irrecuperáveis podem receber a proposta de concessão de descontos escalonados da seguinte forma:

- a) em parcela única, com redução de 70% (setenta por cento) das multas e juros;
- b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas e juros;
- c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas e juros;
- d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros.

Os créditos de difícil recuperação, por sua vez, devem receber descontos menores, como a seguir:

- a) em parcela única, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas e juros;
- b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas e juros;
- c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros;
- d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 30% (trinta por cento) das multas e juros.

(...)

IV - implique redução superior a 80% (oitenta por cento) do valor total da multa e juros incidentes sobre os créditos a serem transacionados.

As escalas dispostas de descontos, registre-se, são meramente exemplificativas. Os descontos máximos, o parcelamento e o escalonamento devem ser feitos de acordo com o que o Poder Público reputar adequados, baseado em justificativas técnicas, previamente definidas.

Da mesma forma, as demais concessões devem ser estabelecidas objetivamente conforme o grau de recuperabilidade do crédito.

Pela presente proposta, a classificação dos débitos e os correspondentes descontos recebem, por meio de normatização e sistematização do juízo de conveniência e oportunidade, individualização da análise com critérios predeterminados e objetivos, buscando-se resguardar, dessa forma, a isonomia.

Destaque-se que, embora o Decreto nº 1.795/2021 permita descontos de até 80%, esse percentual máximo deve ser resguardado pela Administração para situações excepcionais e extraordinárias, como, por exemplo, uma transação por adesão em situação de calamidade pública que afete substancialmente determinado setor econômico ou região.

O pesquisador, desde a sua intervenção documentada até suas contribuições verbais e redacionais ao longo das atividades da Comissão Temática, buscou conceder objetividade aos parâmetros, de forma a conferir tratamento isonômico aos contribuintes, afastando o risco de subjetividades.

A proposta foi para sistematizar e padronizar os parâmetros do Decreto nº 1.795/2021 mediante a fixação de aspectos prévios, que consubstanciam o juízo de conveniência e oportunidade dos gestores: a predeterminação das balizas, das pontuações, da escala de recuperabilidade e das correspondentes concessões.

Ademais, em certa medida, as contribuições referentes a cada parâmetro também foram acolhidas, como diretrizes, para a fixação das balizas pela Comissão Temática.

Na minuta final proposta aos gestores, os parâmetros foram quantificados e pontuados de forma escalonada; a sua aplicação conjunta levará, simultaneamente, à individualização da análise a ser realizada pela Administração e à segurança jurídica de que contribuintes em situações semelhantes ou com créditos em situações semelhantes recebam rigorosamente o mesmo tratamento, uma vez que os parâmetros foram matematicamente disciplinados.

Para além das considerações feitas à regulamentação e efetiva realização de transação tributária, reputa-se que outros encaminhamentos também sejam necessários.

O Estado do Pará deve, conforme disposto no art. 43⁵⁴ do Decreto nº 1.795/2021, conferir ampla publicidade, via sítio eletrônico, às transações realizadas, indicando os interessados, os valores envolvidos, os descontos e demais condições concedidas, a fim de permitir a fiscalização pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público de Contas, Ministério Público, entre outros) e pela sociedade civil. A predeterminação das balizas contribui fundamentalmente para que esse controle seja efetivado, uma vez que será possível cotejar as transações celebradas com as balizas pré-definidas.

Ademais, deve a Administração disponibilizar os termos da minuta de instrução normativa para associações profissionais, conselhos de classe e outras entidades, a fim de que contribuam, mediante diálogo, para a construção da norma regulamentadora.

Após sua publicação, é recomendável que o Estado do Pará disponibilize página eletrônica contendo a legislação pertinente, formulários, dados sobre as transações realizadas, canais de comunicação, perguntas frequentes, entre outras informações relevantes para interessados na celebração ou na fiscalização de transações tributárias.

A transação tributária, especialmente em sua modalidade individual, apresenta-se como instrumento inovador para diálogo entre Administração e contribuinte, com forte potencial para recuperação de créditos e para a pacificação de litígios; não se pode descurar, entretanto, da isonomia, por meio de julgamento objetivo das propostas mediante predisposição das balizas que serão aplicadas e da forma como serão aplicadas, pelo que se recomenda a definição de padrão de pontuações e escalonamentos e correspondentes concessões, sempre de forma objetiva e auditável.

Dessa forma, o que se observa na minuta final elaborada pela Comissão Temática, constante no Anexo IV, é precisamente a objetivação dos parâmetros elencados no art. 26. O referido documento foi entregue, no dia 03/04/2023, aos gestores da Procuradoria-Geral do Estado do Pará e da Secretaria de Estado da Fazenda para deliberação, ou seja, para realizar o juízo de conveniência e oportunidade⁵⁵.

⁵⁴ Art. 43. As transações celebradas nos termos da Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e deste Decreto, resguardadas as informações legalmente protegidas por sigilo, serão divulgadas nos sítios eletrônicos oficiais da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

⁵⁵ Após o depósito deste trabalho em 05 de maio de 2023, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta PGE/SEFA nº 001, de 22 de maio de 2023, no Diário Oficial do Estado do Pará nº 35.410, de 24 de maio de 2023, conforme Anexo V.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei Complementar nº 7, de 30 de dezembro de 1982**. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/13>. Acesso em: 01 nov. 2022.

ACRE. **Decreto nº 462, de 11 de setembro de 1987** - Regulamenta a Lei Complementar n.º 07, de 30 de dezembro de 1982, no que se refere ao Processo Tributário Administrativo, a administração Tributária e dá outras providências. Disponível em: <http://sefaz.acre.gov.br/2021/?p=6026>. Acesso em: 01 nov. 2022.

ALAGOAS. **Lei nº 5.077, de 12 de junho de 1989**. Institui o Código Tributário do Estado de Alagoas. Disponível em: <http://gcs2.sefaz.al.gov.br/#/documentos/visualizar-documento?key=xJSGC3TyDuQ%3D>. Acesso em: 31 out. 2022.

AMAPÁ. **Lei nº 400, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a consolidação e alterações, dando nova redação ao Código Tributário do Estado do Amapá, Lei Estadual nº 194, de 29 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://sigdoc.ap.gov.br/public/verArquivo.jsf?token=MTAxMTcyMDE3LTA0LTAzVDA5OjQyOjU3LjA0Nw%3D%3D&tid=8bb718e8f3102c021e38b45b4dc03e24>. Acesso em: 02 nov. 2022.

AMAZONAS. **Lei Complementar nº 19, de 29 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/legislacao/codigo-tributario-do-estado-do-amazonas/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

ANDRADE, Fabio Siebeneichler de. **Notas sobre a transação como contrato típico: instrumento negocial de autorregulação dos conflitos entre particulares**. In: Revista de Direito Civil Contemporâneo. vol. 13. ano 4. p. 171-198. São Paulo: Ed. RT, out.-dez. 2017. Disponível em: <https://revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000180cf8e7fd8ad42fc8b&docguid=I3571c050cb5711e7babc010000000000&hitguid=I3571c050cb5711e7babc010000000000&spos=12&epos=12&td=18&context=42&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 10 maio. 2022.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed., rev. atual. e ampl. (atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi). Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARBASSA, Sarah Mila. **Transação tributária e sua aplicação aos débitos relativos a tributos estaduais e municipais (análise comparativa do instituto a partir do que dispõe a lei federal)**. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 129 a 140.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativo-tributárias no Brasil**. In: Revista da Procuradoria-geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH, ano 14, n. 6, p. 1-12, jul./ dez. 2010. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/165/20708/31238>. Acesso em: 10 maio 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo**. Revista de Direito Administrativo, v. 239, p. 1-32, 23 jan. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43855>. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais (Atualizado em 29 de dezembro de 2017)**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 14 de maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19964.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.684.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11941.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112973.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.966, de 18 de junho de 2014.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L12996.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113496.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 303, de 29 de junho de 2006.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/mpv/303.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/mpv/449.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv651.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 766, de 4 de janeiro de 2017.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv766.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 783, de 31 de maio de 2017.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv783.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 804, de 29 de setembro de 2017.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv804.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 807, de 31 de outubro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv807.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019**. Exposição de motivos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

TRIBUTÁRIO. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 839.962/MG**. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA. EMBARGOS ACOLHIDOS. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001424420&dt_publicacao=24/04/2013. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1353826/SP**. PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RENÚNCIA AO DIREITO OU DESISTÊNCIA DA AÇÃO. REGIME INSTITUÍDO PELA LEI 11.941/2009. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO NAS HIPÓTESES NÃO ALCANÇADAS PELO ART. 6º, § 1º. INTERPRETAÇÃO ESTRITA. PRECEDENTES DA CORTE ESPECIAL E DAS TURMAS DE DIREITO PÚBLICO. Relator: Min. Herman Benjamin. 12 de junho de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202371252&dt_publicacao=17/10/2013. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1553005/PE**. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO FISCAL POR ADESÃO AO PARCELAMENTO FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NÃO CABIMENTO. NOVA ORIENTAÇÃO, SEGUNDO O ART. 38 DA LEI 13.043/14. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301231534&dt_publicacao=16/09/2016. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Agravo 1292805/MS**. EXECUÇÃO FISCAL. ADESÃO AO PROGRAMA DE PARCELAMENTO. RECONHECIMENTO DO DÉBITO. EXTINÇÃO DOS EMBARGOS DO DEVEDOR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO. Relator: Min. Herman Benjamin. 08 de junho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000555307&dt_publicacao=01/07/2010. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 446665/RS**. TRIBUTÁRIO - REFIS - NATUREZA JURÍDICA – EFEITOS. Relator: Min. Eliana Calmon. 15 de outubro de 2002. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200200850703&dt_publicacao=18/11/2002. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.405-RS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 11.475/2000. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. COBRANÇA JUDICIAL DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA. REVOGAÇÃO DE PARTE DA NORMA IMPUGNADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE MODALIDADES DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÃO PARA REPARTIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COM DÉBITOS DECORRENTES DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DE BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE INSTITUTO DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS COM PRECATÓRIOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM MENOTÓRR EXTENSÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1902123>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 253885-MG.** Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Relatora: Min. Ellen Gracie, 04 de junho de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258322>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais.** Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2865/1/TD_939.pdf. Acesso em: 19 maio. 2022.

CALCINI, Fabio Pallaretti. **Transação tributária: modalidades, proposta, hipóteses de rescisão e vedações.** In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 167 a 195.

CAMPOS, Fernando Alberto de Almeida; GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida; SILVA, Maria Stela Campos da. **MESCS – Meios extrajudiciais de solução de**

conflito no direito tributário: uma reforma tributária? In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR. Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (org.). Reformas ou Deformas Tributárias e Financeiras – por que, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Coleção de Direito Tributário & Financeiro, 2020. p. 345 a 360.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da Decisão Tributária**. São Paulo: Almedina, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CEARÁ. **Lei nº 17.162, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Programa PGE Dialoga e altera a Lei nº 16.381, de 25 de outubro de 2017, que dispõe sobre a oferta e aceitação de garantia para créditos inscritos em dívida ativa. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/6946-lei-n-17-162-27-12-19-d-o-30-12-19>. Acesso em 03 nov. 2022.

CHIAVASSA, Tércio; BETONI, Marco Aurelio Louzinha. **As modalidades de transação tributária – aspectos gerais**. In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 435 a 443.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DACOMO, Natalia de Nardi. **Direito Tributário Participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária**. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8153/1/Natalia%20De%20Nardi%20Dacomo.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR. Hermes. **Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos**. In: ZANETI JR. Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça Multiportas – Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 004, de 30 de dezembro de 1994**. Código Tributário do Distrito Federal. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4&txtAno=1994&txtTipo=4&txtParte=..>. Acesso em: 31 out. 2022.

FERRAZ, Beatriz Biaggi. **Transação em matéria tributária**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

FIGUEIREDO, Paulo Henrique. **A transação tributária como expressão dos direitos do cidadão**. Recife: Bagaço, 2004. p. 171.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos**. Revista de Direito Administrativo [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, n. 276, set./dez. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em: 22abr. 2022.

FROTA, Rodrigo Antônio da Rocha. **A transação tributária – do sonho à realidade jurídica**. In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 398 a 405.

GREGO-SANTOS, Bruno. **Transação extrajudicial na administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GOIÁS. **Decreto nº 7.026, de 12 de novembro de 2009**. Regulamenta a aplicação da Lei n 16.675, de 28 de julho de 2009, que dispõe sobre a transação e o parcelamento tributários em âmbito judicial. Disponível em: https://appasp.economia.go.gov.br/legislacao/arquivos/Decretos/D_07026.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

GOIÁS. **Lei nº 16.675, de 28 de julho de 2009**. Dispõe sobre a transação e o parcelamento tributários em âmbito judicial. Disponível em: https://appasp.economia.go.gov.br/legislacao/arquivos/Leis/L_16675.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

GONÇALVES, Carla de Lourdes. **Rescisão da transação individual diante da declaração de inconstitucionalidade pelo STF**. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 267 a 281.

KULLOK, Arthur Levy Brandão; KULLOK, Maria Alice Azevedo S. Brandão. **O contrato de transação como negócio jurídico processual: uma análise luso-brasileira**. In: REJUR - Revista Jurídica da UFERSA. Mossoró, v. 1, n. 2, ago./dez. 2017, p. 150-170.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Transação e arbitragem o âmbito tributário**. In: SARAIVA FILHO, O. O.; GUIMARÃES, V. B. (org). Transação e arbitragem no direito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso. São Paulo: Fórum, 2008. p. 111-136.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Breves notas sobre a transação tributária no âmbito federal (Lei 13.988/2020)**. In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 257 a 265.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. **A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa.** Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 16, n. 31 jan./jun. 2014, p. 69 – 85. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.810, de 22 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre os tributos de competência do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/037448c46af3acaf04256d410048094b?OpenDocument>. Acesso em: 31 out. 2022.

MARANHÃO. **Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=13942>. Acesos em 03 nov. 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Transação tributária realizada nos exatos termos do artigo 171 do Código Tributário Nacional – inteligência do dispositivo – prevalência do interesse público em acordo envolvendo prestação de serviços e fornecimento de material – rigoroso cumprimento da legislação complementar federal e municipal – opinião legal.** Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/parecer/transacao-tributaria-realizada-nos-exatos-termos-do-artigo-171-do-codigo-tributario-nacional-inteligencia-do-dispositivo-prevalencia-do-interesse-publico-em-acordo-envolvendo-prestacao-de-servicos-2/#:~:text=legal%20%7C%20Gandra%20Martins-,Transa%C3%A7%C3%A3o%20tribut%C3%A1ria%20realizada%20nos%20exatos%20termos%20do%20artigo%20171%20do,federal%20e%20municipal%20%E2%80%93%20Opini%C3%A3o%20legal>. Acesso em: 05 ago. 2021.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 35ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, Fernanda Loyola Rabello de; PORTULHAK, Henrique. **Refis: Recuperação fiscal ou planejamento tributário? Um estudo com base na percepção de advogados e auditores.** In: Revista Contabilidade e Controladoria – Programa de Pós-graduação Mestrado em Contabilidade, v. 11, n. 2, p. 76-95, mai./ago. Curitiba: UFPR, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/70917>. Acesso em: 30 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 41.417, de 06 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a transação, como forma especial de extinção do crédito tributário. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d41417_2000.html. Acesso em: 30 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.817, de 10 de agosto de 2015**. Dispõe sobre o Programa REGULARIZE, que estabelece procedimentos para pagamento incentivado de débitos tributários. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2015/d46817_2015.html. Acesso em: 30 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975**. Consolida a Legislação Tributária do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/lei_6763_1975.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.273, de 29 de julho de 2004**. Institui o Programa de Pagamento Incentivado de Débitos com a Fazenda Pública do Estado. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/115273_2004.html#:~:text=Institui%20o%20Programa%20de%20Pagamento,a%20Fazenda%20P%C3%Bablica%20do%20Estado.&text=Art.,com%20o%20disposto%20nesta%20Lei.. Acesso em: 30 out. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta SEF/AGE nº 5.290, de 13 de setembro de 2019**.

Dispõe sobre a composição e o funcionamento da Comissão para Concessão de Parcelamento Específico no âmbito do Programa de Pagamento Incentivado de Débitos com a Fazenda Pública do Estado - REGULARIZE -, e sobre a instrução de pedidos de parcelamento específico. Disponível em:

http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/2019/rr5290_2019.html. Acesso em: 30 out. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NABAIS, José Casalta. **Contratos Fiscais: reflexões acerca de sua admissibilidade**. Coimbra: Coimbra, 1995.

NATAL, Eduardo Gonzaga Oliveira de. **Transações tributárias em situações de calamidade pública – Inexigibilidade da conduta adversa e as multas tributárias**. In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). *Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 129 a 166.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza; RODRIGUES, Larissa Holanda Andrade; CAPUTE, Vitória; MASCARENHAS, Melissa Santos; CASTELLO, Juliana Justo Botelho, PRESGRAVE, Ana Beatriz; SOUZA, Bernardo de Azevedo e. **Visual Law: o design em prol do aprimoramento da advocacia**. 2. ed. Belo Horizonte: Líder, 2023. Disponível em:

<https://caamg.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Manual-de-visual-law-versao-07-11-2022.pdf>. Acesso em 23 abr. 2023.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A Transação em Matéria Tributária** – Série Doutrina Tributária. v. XVIII. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **A consensualidade na Administração pública e seu controle judicial**. In: GABBAY, Daniela Monteiro et al. (Coords.). Justiça federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. p. 143-187. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6241224/mod_resource/content/1/PALMA%2C%20Juliana%20Bonacorsi%20de.%20A%20consensualidade%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%Bablica%20e%20seu%20controle%20judicial.pdf. Acesso em: 24 abr. 2022.

PARÁ. **Decreto nº 5.492, de 11 de setembro de 2002**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2002_05492.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 885, de 30 de outubro de 2013**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2013_00885.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.101, de 16 de julho de 2014**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2014_01101.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.378, de 3 de setembro de 2015**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2015_01378.pdf. Acesso em: 26 de ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.424, de 29 de outubro de 2015**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2015_01424.pdf. Acesso em: 26 de ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.587, de 8 de agosto de 2016**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2016_01587.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.590, de 30 de agosto de 2016**. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2016_01590.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 1.795, de 16 de agosto de 2021**. Belém, PA: Governadoria do Estado, [2021]. Disponível em:

http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2021_01795.pdf. Acesso em 26 ago. 2021.

PARÁ. Decreto nº 1.944, de 21 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2017_01944.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. Lei nº 6.429, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2001_06429.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

PARÁ. Lei nº 8.870, de 10 de junho de 2019. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2019_08870.pdf. Acesso em: 01 abr. 2023.

PARÁ. Lei nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/5039>. Acesso em: 14 maio. 2021.

PARÁ. Lei nº 9.260, de 15 de abril de 2021. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2021_09260.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

PARÁ. Lei Complementar nº 121, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/4881#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20121%2C%20DE,29%20DE%20AGOSTO%20DE%202002..> Acesso em: 02 abr. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Portaria nº 726, de 16 de dezembro de 2022. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/portaria/ps2022_00726.pdf. Acesso em: 01 abr. 2023.

PARAÍBA. Lei nº 6.379, de 2 de dezembro de 1996. Trata do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pb.gov.br/attachments/article/9062/LEI%20%20N%C2%BA%20%206.379-96%20%20LEI%20DO%20ICMS%20COM%20HIST%C3%93RICO%20-ATUALIZADA%20-%2016.01.2020.pdf>. Acesso em 03 nov. 2022.

PAULSEN, Leandro. Comentários sobre transação tributária à Luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. In: SEEFELDER, Claudio; CALCINI, Fabio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (Coord.). Comentários sobre Transação Tributária – À luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 301 a 318.

PERNAMBUCO. Decreto nº 47.086, de 1º de fevereiro de 2019. Regulamenta a Lei Complementar nº 401, de 18 de dezembro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV). Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Decretos/2019/Dec47086_2019.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 401, de 18 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa

de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor (RPV). Disponível em:

https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis_Complementares_Estadual/2018/LCE401_2018.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

PINHEIRO, Hendrick. **Transação tributária: planejamento e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PINHO, Mariana Corrêa de Andrade. **Capacidade de pagamento como expressão do princípio da igualdade na transação tributária**. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). *Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

POLIZELLI, Victor Borges. **Contratos fiscais: viabilidade e limites no contexto do direito tributário brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-09082017-102447/publico/versao_integral_Victor_Borges_Polizelli.pdf. Acesso em: 19 maio. 2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado: parte especial – Tomo 25**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.502, de 30 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a transação e o parcelamento de débitos fiscais dos devedores em recuperação judicial e dá outras providências. (Revogada). Disponível em:

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=64446251371212122&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000001092&_adf.ctrl-state=rlm4b57ml_36. Acesso em: 30 out. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.733, de 23 de junho de 2022**. Dispõe sobre o parcelamento de débitos fiscais dos devedores em recuperação judicial e dá outras providências. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/legislacao/legislacao-indice-remissivo-

[navigation/folder/indice_remissivo?_afLoop=64448949518108625&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000032783&_adf.ctrl-state=rlm4b57ml_371](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/legislacao/legislacao-indice-remissivo-navigation/folder/indice_remissivo?_afLoop=64448949518108625&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000032783&_adf.ctrl-state=rlm4b57ml_371). Acesso em: 30 out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.785, de 22 de outubro de 2020**. Autoriza o Poder Executivo a conceder, em condições especiais, o parcelamento de débitos tributários de empresas em processo de recuperação judicial. Disponível em:

http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/legislacao/enviados/normas_recen-tes_detalhe.asp?sTipoNoticia=&nCodigoNoticia=4692. Acesso em: 03 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973**. Dispõe sobre o procedimento tributário administrativo e dá outras providências. Disponível em:

<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2006.537.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

RONDÔNIA. Projeto de Lei Ordinária nº 446, de 2020. Autoriza o Poder Executivo a celebrar transação no âmbito das execuções fiscais, com controvérsia judicial, de fato ou de direito, sobre a existência, validade ou exigibilidade de créditos tributários ou não, obrigações acessórias, penalidades e os juros de mora. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/materia/20071>. Acesso em: 02 nov. 2022.

RORAIMA. Lei nº 59, de 28 de dezembro de 1993. Dispõe sobre o Sistema Tributário Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.rr.gov.br/downloads?task=download.send&id=22731&catid=475&m=0>. Acesso em: 02 nov, 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Medida provisória da transação tributária cria Refis permanente.** In: Revista Consultor Jurídico, [2019] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-21/medida-provisoria-transacao-tributaria-cria-refis-permanente>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Lei nº 3.938, de 26 de dezembro de 1966. Dispõe sobre normas de legislação tributária estadual. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1966/lei_66_3938_pas.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

SANTA CATARINA. Lei nº 5.980, de 13 de novembro de 1981. Dispõe sobre o instituto da transação em matéria tributária e dá outras providências. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1981/lei_81_5980.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

SANTA CATARINA. Lei nº 10.789, de 3 de julho de 1998. Dispõe sobre normas de administração tributária para estimular o cumprimento voluntário de obrigações fiscais e estabelece outras providências. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/1998/lei_98_10789.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

SÃO PAULO. Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SÃO PAULO. Procuradoria-Geral do Estado. Portaria SUBG CTF nº 20, de 04 de dezembro de 2020. Regulamenta a transação resolutiva de ações que tenham por causa obrigações inscritas em dívida ativa. Disponível em: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/portaria.jsf?param=956>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SÃO PAULO. Procuradoria-Geral do Estado. Resolução nº 27, de 20 de novembro de 2020. Disciplina a transação terminativa de litígios relacionados à dívida ativa inscrita. Disponível em: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/resolucoes.jsf?param=955>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SÃO PAULO. Procuradoria-Geral do Estado. Resolução nº 31, de 08 de agosto de 2019. Dispõe sobre critérios e procedimentos a serem adotados pela Procuradoria Geral do Estado na prestação de informações sobre ações judiciais nas quais seja parte o Estado de São Paulo e suas autarquias, que possam representar provisões, passivos contingentes e ativos

contingentes. Disponível em:

<https://www.pge.sp.gov.br/editais/atosnormativos/visualizacao.aspx?id=1010>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Refis é uma transação tributária e não uma renúncia fiscal**. In: Revista Consultor Jurídico, [2014]. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-dez-02/contas-vista-refis-transacao-tributaria-nao-renuncia-fiscal>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SERGIPE. **Lei nº 8.911, de 28 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que

especifica, e dá providências correlatas. Disponível em:

<https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2021/O89112021.pdf>. Acesso em: 31. out. 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. **Transação como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária**. In: CONRADO, Paulo Cesar; ARAÚJO, Juliana Furtado Costa (Coord.). Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 129 a 140.

TALAMINI, Eduardo. **A (in) disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória)**. Academia. Edu, 2004. Disponível em:

https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_p%C3%BAblico_cons equ%C3%Aancias_processuais. Acesso em: 05ago. 2021.

TOCANTINS. **Lei nº 1.287, de 28 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o Código Tributário do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em:

<http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei1.287-01Consolidada.htm>. Acesso em: 02 nov. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. **Transação, arbitragem e conciliação Judicial como Medidas Alternativas para Resolução de Conflitos entre Administração e Contribuintes - simplificação e eficiência administrativa**. Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT, ano 19, n. 2, p. 1-23, mar./ abr. 2003. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/142/10614/19580>. Acesso em: 10 maio 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. I – Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ANEXO I – Minuta anterior de instrução normativa conjunta (2021)

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SEFA/PGE Nº , DE 25 DE OUTUBRO DE 2021.

Cria o Núcleo Fiscal na Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas no âmbito da SEFA e da PGE e dá outras providências.

O Secretário de Estado da Fazenda e o Procurador-Geral do Estado do Pará RESOLVEM:

Art. 1º. Fica criado o Núcleo Fiscal na Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual - CAMPGE.

Parágrafo único. O Núcleo Fiscal terá sua estrutura e funcionamento na PGE e poderá utilizar a denominação de Câmara Fiscal – CAMF para melhor comunicação com a população paraense.

Art. 2º. Ao Núcleo Fiscal compete apoiar, acompanhar e adotar providências necessárias para a transação resolutiva de litígio de que trata a Lei Estadual 9.260, de 15 de abril de 2019 e Decreto Estadual 1.795, de 16 de agosto de 2021.

Art. 3º. A solicitação de abertura de procedimento perante à CAMF poderá ser feita:

I – Por adesão, com a determinação conjunta do Secretário de Estado de Fazenda e do Procurador-Geral do Estado;

II – Por proposta individual, de iniciativa do devedor ou da autoridade competente:

Secretário de Estado de Fazenda; ou
Procurador-Geral do Estado.

Parágrafo único. A abertura do procedimento por iniciativa da autoridade competente, no âmbito da SEFA e da PGE é delegável, mediante regulamento próprio.

Art. 4º. A proposta individual de iniciativa do devedor poderá ser apresentada ao email institucional camarafiscal@pge.pa.gov.br ou por escrito no protocolo da PGE.

Parágrafo único. As propostas individuais deverão ser encaminhadas à Central de Cadastramento da PGE - CECAD para autuação e digitalização, devendo retornar à Câmara Fiscal diretamente ao Procurador de Estado ou técnico que

fez o encaminhamento à CECAD.

Art.5º. Recebida a solicitação e após o retorno da CECAD, o Procurador de Estado ou técnico lotado na Câmara Fiscal, poderá em exame preambular:

- I - solicitar ao requerente a sua complementação;
- II – manifestar-se pelo seu descabimento; e
- III – sugerir a concentração do procedimento para condução pela Câmara Fiscal.

Parágrafo único. As hipóteses dos incisos II e III serão submetidas ao Coordenador da Coordenação da Procuradoria da Dívida Ativa - CPDA.

Art. 6º Depois da abertura do procedimento conciliatório, poderão ser realizadas reuniões preliminares com as partes interessadas ou colaboradores, que terão por finalidade:

- I- esclarecer e delimitar o objeto do conflito;
- II- identificar a necessidade de participação de outros interessados e colaboradores;
- III- aferir o interesse das partes em conciliar e a viabilidade de formulação de propostas; e,
- IV- formular estratégias para solução do conflito.

Parágrafo único. O Conciliador poderá solicitar, a qualquer tempo, documentos ou informações adicionais aos interessados e colaboradores e deverá dar ciência ao CPDA da instauração do procedimento, para que sejam procedidos os registros ordinários.

Art. 7º Observado, no que couber, o art. 5º e o art. 6º, será emitido, pelo procurador ou técnico, na forma de relatório analítico jurídico preliminar, juízo de admissibilidade do procedimento conciliatório para apreciação do Coordenador da Procuradoria da Dívida Ativa – CPDA, se positivo, com a sugestão de encaminhamento à SEFA para relatório técnico fiscal.

§ 1º Caso necessário o encaminhamento para a SEFA poderá conter questionamentos para melhor verificação da capacidade de pagamento do devedor dentre outros aspectos relevantes para solução da transação.

§ 2º O encaminhamento para a SEFA e o retorno à PGE se darão obrigatoriamente via processo administrativo eletrônico - PAE.

Art. 8º A partir da admissibilidade do procedimento, caberá ao Conciliador a adoção das demais providências conciliatórias pertinentes, podendo realizar reuniões preparatórias e de mediação, tendo por finalidade a formulação de proposta e o fechamento do acordo.

§ 1º Em conjunto com as partes interessadas, o Conciliador elaborará a versão final da minuta do Termo de Transação Resolutiva de Litígio, que será submetida ao exame de validação pelos interessados e quando se tratar de entidade da administração pública, deverá emitir manifestação jurídica com a análise de vantajosidade e de legalidade dos termos da transação.

§ 2º Se o Conciliador identificar vícios ou omissões sanáveis, deverá instar os interessados a corrigi-los.

§ 3º Caso o Conciliador conclua pela superveniente falta de interesse das partes ou pela inviabilidade de apresentação de propostas de acordo, de modo a não se justificarem novos esforços para a obtenção do consenso, poderá sugerir o encerramento do procedimento conciliatório, mediante relatório analítico jurídico final, que será submetido ao Coordenador da Dívida Ativa - CCDA.

Art. 9º Recebidas as manifestações de validação das partes interessadas, referidas no art. 8º, deverá o Conciliador realizar exame de conformidade jurídica do procedimento de conciliação, verificando a sua regularidade formal, inclusive das alçadas, quando houver, para realização do acordo e das autorização do dirigente do ente envolvido.

§ 1º Sendo positiva a verificação de conformidade jurídica referida no **caput**, o procurador ou técnico deverá emitir relatório final, o qual será submetido à aprovação do CPDA e sequencialmente ao Procurador-Geral do Estado.

§ 2º Se, no exame de conformidade jurídica, o procurador ou técnico identificar vícios ou omissões sanáveis, deverá instar os interessados a corrigi-los.

§ 3º Para o exame de conformidade jurídica, o procurador ou técnico, conforme o caso, utilizará o anexo I ou II desta Instrução Normativa, com ratificação pelo Coordenador da Procuradoria da Dívida Ativa – CPDA.

Art. 10 Aprovado o relatório jurídico analítico final e o relatório técnico fiscal, caberá ao Conciliador encaminhar para o Procurador-Geral do Estado promover a assinatura do termo de conciliação e ao Secretário de Estado de Fazenda, findo o qual, o termo será encaminhado aos interessados para assinatura e posterior procedimento de publicação e transparência em sítio eletrônico, na forma da legislação em vigor.

Art. 11. Para fins de estabelecimento da capacidade de pagamento de devedores, enquanto não implementadas as conclusões da Portaria 175/2021 – PGE-GAB, de 30 de março de 2021, DOE 34.541, de 05 de abril de 2021, com a classificação de recuperabilidade de créditos inscritos em dívida deverá ser observado o anexo II desta instrução normativa.

Art.12. A SEFA poderá designar servidor para atuar diretamente na Câmara Fiscal.

Art. 13. Os pedidos de iniciativa do particular que tenham ingressado em data anterior à edição desta norma ficam obrigados a seguir esta, bem como a legislação de regência.

Art. 14. A presente Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação e os casos omissos serão decididos conjuntamente pelo Secretário de Estado de Fazenda e Procurador-Geral do Estado.

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JUNIOR
SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA

RICARDO NASSER SEFER
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

ANEXO I

Checklist

Proposta de transação individual por iniciativa da autoridade competente

Itens	Resposta
<p>1) quais razões justificam a solução do litígio por transação, tendo em vista o interesse público? [art. 1º, §1º, Lei]</p>	
<p>2) o crédito se enquadra em qual das hipóteses autorizadoras de transação? [art. 5º, Lei; art. 3º, Decreto]</p>	
<p>3) de que modo o litígio será resolvido?</p>	
<p>4) a transação é vantajosa a partir de um ou mais parâmetros do art. 26 do Decreto? (observadas, se for o caso, as disposições complementares dos arts. 27 a 32 do Decreto)</p>	
<p>5) as concessões feitas pelo Estado estão autorizadas? [art. 8º, Lei; arts. 5º e 22, Decreto]</p>	
<p>6) em havendo redução de multa e juros, quais razões justificam o percentual aplicado, tendo em vista o limite máximo de 80% (oitenta por cento)? [art. 6º, IV, Decreto]</p>	
<p>7) as vedações legais e regulamentares foram observadas? [arts. 3º e 9º, §4º, Lei; arts. 6º, 23 e 34, §5º, Decreto]</p>	

<p>8) a transação pode ser proposta por iniciativa da autoridade competente? [art. 13, Decreto]</p>	
<p>9) a proposta atende aos requisitos do art. 15 do Decreto?</p>	
<p>10) em se tratando de ICMS, houve cumprimento ao art. 6º, §3º, da Lei e do art. 38 do Decreto?</p>	
<p>11) quanto aos honorários advocatícios, houve cumprimento do art. 3º, §2º, da Lei, e do art. 42 do Decreto?</p>	

ANEXO II
(...)

ANEXO III
CLASSIFICAÇÃO DE RECUPERABILIDADE DE CRÉDITOS INSCRITOS EM
DÍVIDA ATIVA E APLICAÇÃO DE DESCONTO EM MULTA E JUROS

Classificação/Critérios:

Data da constituição do crédito

Entre 1 e 5 anos	A
Entre 5 e 10 anos	M
Mais de 10 anos	I

Garantia

Dinheiro ou investimentos financeiros	A
Seguro garantia ou Carta de Fiança, Imóvel sem outras penhoras ou restrições	A
Imóvel com penhoras ou restrições e outras garantias	M
Sem garantia	I

Situação cadastral

Ativo	A
Suspenso	I
Inativo/Baixado/Cancelado/ Outros	I

Situação fiscal

Ativo regular	A
Ativo não regular	M

Situação de parcelamento no último ano (se houver)

Parcelamento em dia	A
Parcelamento revogado	M
Ausência de parcelamento	M

Legenda: Alta perspectiva de recuperação (A), Média perspectiva de recuperação (M), Irrecuperáveis ou baixa perspectiva de recuperação (I).

Desconto em multa e juros:

Maioria A	80%
Maioria M	50%
A partir de um I, exceto se a garantia for em dinheiro ocasião em que o desconto será 30%	0%

ANEXO II – Minuta anterior de instrução normativa conjunta (2022)

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SEFA/PGE Nº _____, DE 25
DE ABRIL DE 2022.

Cria o Núcleo Fiscal na Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual, dispõe sobre o fluxo das atividades a serem desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFA e da Procuradoria-Geral do Estado - PGE e dá outras providências.

O Secretário de Estado da Fazenda e o Procurador-Geral do Estado do Pará RESOLVEM:

Art. 1º. Fica criado o Núcleo Fiscal na Câmara de Negociação, Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Pública Estadual - CAMPGE.

Parágrafo único. O Núcleo Fiscal terá sua estrutura e funcionamento preferencialmente na PGE e poderá utilizar a denominação de Câmara Fiscal - CAMF.

Art. 2º. Ao Núcleo Fiscal compete apoiar, acompanhar e adotar providências necessárias para a transação resolutive de litígio de que trata a Lei Estadual 9.260, de 15 de abril de 2019 e Decreto Estadual 1.795, de 16 de agosto de 2021.

Abertura do procedimento de transação resolutive de litígio

Art. 3º. A solicitação de abertura de procedimento perante à CAMF poderá ser feita:

I – Por adesão, com a publicação de edital com as regras pertinentes e em determinação conjunta do Secretário de Estado de Fazenda e do Procurador-Geral do Estado;

II – Por proposta individual, de iniciativa do devedor ou da autoridade competente.

§ 1º O procedimento por adesão, após abertura de edital, será realizado exclusivamente de forma eletrônica, e se inicia com o preenchimento e envio válido de formulário pelo interessado, a ser disponibilizado no sítio eletrônico da SEFA e da PGE e finaliza com a baixa no sistema do valor pago em Documento de Arrecadação Estadual – DAE, a ser emitido pelo próprio sistema, bem como com o cumprimento integral das obrigações do termo, edital ou regulamento.

§ 2º A proposta individual de iniciativa do devedor deverá ser apresentada

preferencialmente em formato eletrônico exclusivamente à PGE, preferencialmente pelo preenchimento de formulário eletrônico no sítio www.pge.pa.gov.br ou ao email institucional camarafiscal@pge.pa.gov.br.

§ 3º A abertura da proposta individual por iniciativa da autoridade competente se inicia por ato do Procurador-Geral do Estado do Pará ou por ato do Secretário de Estado de Fazenda e é delegável, mediante ato normativo próprio do órgão respectivo.

Art. 4º. As propostas individuais deverão ser autuadas em formato digital no sistema de controle de processos da PGE para análise.

§ 1º Caso a proposta individual tenha sido protocolizada na SEFA, deverá ser encaminhada à PGE para o exame preambular de que trata o art. 5º.

§ 2º Todos os trâmites entre os órgãos se darão obrigatoriamente via processo administrativo eletrônico - PAE.

Art.5º. Recebida a proposta individual, o Procurador de Estado lotado na Câmara Fiscal, passará à análise e poderá em exame preambular:

- I - solicitar ao interessado e/ou colaborador a sua complementação;
- II – manifestar-se pelo seu descabimento; ou
- III – sugerir que o procedimento está apto à afetação e condução pela Câmara Fiscal na forma de relatório preliminar jurídico, o qual é o juízo de admissibilidade quanto à adequação legal, com a recomendação de seguimento à SEFA para análise técnica.

Parágrafo único. As hipóteses dos incisos II e III serão submetidas ao Procurador-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa e/ou Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal, este último nas hipóteses em que o débito fiscal esteja sendo discutido naquele setor.

Do trâmite da transação resolutiva de litígio por iniciativa individual

Art. 6º Após a análise do relatório preliminar jurídico com a aprovação de condução pela CAMF, o Procurador-Geral do Estado encaminhará o procedimento para a SEFA, a fim de ser emitido relatório preliminar fiscal (SEFA DEVE PREENCHER OS ELEMENTOS DO RELATÓRIO)

(SEFA DEVE PREENCHER FLUXO INTERNO DELA)

Parágrafo único. Na hipótese de disseminada controvérsia judicial, consoante previsão do inciso I do art. 5º da Lei Estadual 9.260, de 2019 fica dispensado o relatório preliminar fiscal.

Art. 7º Depois da abertura do procedimento e da aprovação do relatório preliminar jurídico e do relatório preliminar fiscal pela SEFA, poderão ser realizadas reuniões com as partes interessadas ou colaboradores, as quais terão por finalidade:

- I- esclarecer e delimitar o objeto do conflito;

- II- identificar a necessidade de participação de outros interessados e colaboradores;
- III- aferir o interesse das partes e a viabilidade de formulação de propostas; e ,
- IV- formular estratégias para solução do conflito.

§ 1º. As reuniões serão preferencialmente eletrônicas e conduzidas pelo Procurador do Estado.

§ 2º. O responsável pela CAMF poderá adotar as técnicas de autocomposição, de negociação, conciliação ou mediação.

§ 3º. O Procurador do Estado titular do procedimento poderá ser convidado a participar como representante do Estado do Pará, conforme o caso.

§ 4º. As propostas, documentos e/ou informações apresentadas nas atividades desenvolvidas pelas partes, no âmbito da CAMF, serão confidenciais e não podem ser utilizadas pelas partes como meio de defesa e/ou prova em processo judicial, ressalvado o disposto nas legislações processual e de acesso à informação.

§ 5º. A sessão de autocomposição será reservada, admitida a presença de terceiros pelo condutor da sessão com a anuência das partes interessadas.

§ 6º. A sessão será registrada em ata, observando-se, no que couber, o disposto no art. 14 da Portaria 512/2019 - GAB-PGE, DOE 33.950, de 12 de agosto de 2019.

Art. 8º. O Procurador do Estado que conduz o procedimento poderá solicitar, a qualquer tempo, documentos ou informações adicionais aos interessados e colaboradores e todas as comunicações com aqueles que não detiverem PAE serão feitas preferencialmente por correio eletrônico.

Parágrafo único. Quando o conflito estiver judicializado, o responsável pela condução das tratativas informará ao juízo competente, a respeito da admissão do procedimento de autocomposição e, se for o caso, pedirá a suspensão do processo até o fim das tratativas entre as partes.

Art. 9º O Procurador de Estado que conduz o procedimento elaborará a versão final da minuta do Termo de Transação Resolutiva de Litígio, a qual será submetida ao exame de validação pelos interessados.

Art. 10. Quaisquer interessados ou colaboradores poderão indicar a existência de vícios ou omissões no procedimento ou na minuta do termo.

Art. 11. Quaisquer interessados ou colaboradores poderão sugerir superveniente falta de interesse dos interessados ou inviabilidade de apresentação de propostas de transação, de modo a não se justificar novos esforços para a obtenção do consenso, com a sugestão de encerramento do procedimento.

Despacho Saneador e Instrução Final

Art. 12. Nas hipóteses do art. 9º e art. 10, o Procurador de Estado do procedimento deverá remeter despacho conclusivo fundamentado para o(s) Procurador(es)-Chefe(s) competentes e colhida a manifestação da chefia, o procedimento será encaminhado ao Procurador-Chefe da CAMPGE, a fim de determinar o prosseguimento ou indeferimento do procedimento.

§ 1º Deverá ser dada ciência preferencialmente eletrônica aos interessados e colaboradores da decisão de prosseguimento do procedimento ou de seu indeferimento pelo Procurador-Geral do Estado.

Art. 13. Após a elaboração da minuta de transação resolutive de litígio, o procedimento deverá ser encaminhado à SEFA para elaboração de relatório final fiscal, com o exame de conformidade fiscal, o qual deverá analisar (SEFA PREENCHER), dentre outras aspectos fiscais que considerar relevantes.

Art. 14. Após o retorno do relatório final técnico fiscal da SEFA, o Procurador de Estado deverá emitir relatório final jurídico, o qual deverá conter exame de conformidade jurídica e que compreende a:

- I - legalidade no trâmite do procedimento;
- II - conformidade quanto ao texto da minuta;
- III- conformidade da situação jurídico processual dos interessados para com a Fazenda;
- IV- outras informações que julgar relevantes.

Parágrafo único. O relatório final jurídico encerra a fase instrutória do procedimento com a submissão à manifestação do Procurador-Chefe da PDA e/ou Procurador-Chefe da Fiscal, conforme o caso, e sequencialmente segue para aprovação do Procurador-Chefe da Câmara de negociação, conciliação, mediação e arbitragem da administração pública estadual, instruído com os relatórios aprovados e minuta do termo de transação resolutive de litígio.

Da assinatura do termo de transação de resolução de litígio, produção de efeitos e demais disposições finais por iniciativa do devedor ou da autoridade competente

Art. 15. Com a aprovação do Procurador-Chefe da Câmara de negociação, conciliação, mediação e arbitragem da administração pública estadual, o Procurador de Estado que conduz o procedimento fará o encaminhamento para o Procurador-Geral do Estado, a fim de colher a aprovação final representada na assinatura do termo de transação de resolução de litígio.

§ 1º Caso o valor da transação supere o limite financeiro de 150.000 UPF-PA, o procedimento deverá também contar com deliberação específica do Procurador-Geral do Estado e com a aprovação do Governador do Estado.

§ 2º Após a assinatura pelo Procurador-Geral do Estado, o procedimento será remetido à SEFA para a aprovação final representada na assinatura do termo de transação de resolução de litígio pelo Secretário de Estado de Fazenda.

§ 3º Com o retorno das autoridades competentes, o termo será disponibilizado para assinatura pelos interessados e colaboradores e subsequente comunicação ao Judiciário para homologação, caso existam processos judiciais em curso, somente produzindo efeitos, nesta hipótese, após o trânsito em julgado da decisão homologatória, não sendo extinta a ação até o cumprimento final de todas as condições firmadas no termo e legislação aplicável.

Art. 16. Para fins da redução de até 80% (oitenta por cento) do valor total da multa e juros de que trata o art. 6º do Decreto Estadual 1.795, de 2021 e enquanto não for implementado o rating de recuperabilidade da dívida ativa serão considerados os seguintes critérios, de forma motivada:

- I – data da constituição do crédito;
- II – garantias;
- III- situação cadastral;
- IV - situação fiscal;
- V - situação de parcelamento no último ano, se houver.

Art.17. A SEFA poderá designar servidor para atuar diretamente na Câmara Fiscal em conjunto com servidor da PGE.

Art. 18. Os pedidos de iniciativa do particular que tenham ingressado em data anterior à edição desta norma ficam obrigados a seguir esta, bem como a legislação de regência.

Art. 19. As garantias asseguradas ao contribuinte devem observar o disposto na Lei Estadual 9.260, de 2019 e Decreto Estadual 1.795, de 2021, na Portaria PGE 512, de 2019 e legislação em vigor.

Art. 20. As medidas de publicação e transparência dos atos de que trata esta Instrução Normativa devem observar a forma legal.

Art. 21. A presente Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação e os casos omissos serão decididos conjuntamente pelo Secretário de Estado de Fazenda e Procurador-Geral do Estado.

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JUNIOR
SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA

RICARDO NASSER SEFER
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

ANEXO III – Portarias de designação e prorrogações da Comissão Temática no Estado do Pará

PORTARIA CONJUNTA Nº 6/2022-SEFA/PGE BELÉM, 17 DE OUTUBRO DE 2022.
DOE Nº 35.166, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022

O Procurador-Geral do Estado e o Secretário de Estado da Fazenda, no uso das suas atribuições legais, e

Considerando, a necessidade de elaboração de minuta de instrução normativa visando regulamentar a Lei Estadual nº 9.260, de 15 de abril de 2021, e o Decreto estadual nº 1.795, de 16 de agosto de 2021, que dispõem sobre a transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, nas hipóteses que especifica,

RESOLVE:

Art. 1º. Constituir comissão temática para estudo e proposição normativa, composta pelos seguintes servidores do Estado, sob a presidência do primeiro:

- THIAGO VASCONCELLOS JESUS, Procurador do Estado, identidade funcional nº 5930965/1 (Procuradoria-Geral do Estado);
- ALAN DA COSTA AZEVEDO, Fiscal de Receitas Estaduais, identidade funcional nº 05914714/1 (Secretaria de Estado da Fazenda);
- EMANUEL MESSIAS DE SOUSA, Fiscal de Receitas Estaduais, identidade funcional nº 06027154/1 (Secretaria de Estado da Fazenda);
- ENORÊ CORREA MONTEIRO, Procurador do Estado, identidade funcional nº 57228877/2 (Procuradoria-Geral do Estado/SEFA);
- LILIAN MENDES HABER, Procuradora do Estado, identidade funcional nº 5859280/1 (Procuradoria-Geral do Estado);
- RODRIGO BAÍA NOGUEIRA, Procurador do Estado, identidade funcional nº 5903084/2 (Procuradoria-Geral do Estado); e
- ROSELI DE ASSUNÇÃO NAVES, Auditora Fiscal de Receitas Estaduais, identidade funcional nº 05570395/1 (Secretaria de Estado da Fazenda).

Art. 2º. A Comissão terá duração de 30 (trinta) dias úteis, podendo ser prorrogada.

Art. 3º. A constituição da Comissão não implica em aumento de despesa, em atendimento ao Decreto Estadual nº 955, de 12 agosto de 2020.

Dê-se ciência, publique-se e compre-se.

ANA CAROLINA LOBO GLÜCK PAÚL
Procuradora-Geral do Estado, em exercício

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JÚNIOR
Secretário de Estado da Fazenda

**PORTARIA CONJUNTA Nº 8/2022-SEFA/PGE BELÉM, 12 DE DEZEMBRO DE 2022
DOE Nº 35.227, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022**

O Procurador-Geral do Estado e o Secretário de Estado da Fazenda, no uso das suas atribuições legais,

RESOLVEM:

Art. 1º. Fica prorrogada por 30 (trinta) dias úteis a duração dos trabalhos da Comissão constituída pela Portaria Conjunta nº 6/2022-SEFA/PGE, de 17 de outubro de 2022, publicada no Diário Oficial do Estado nº 35.166, de 27 de outubro de 2022.

Art. 2º. Esta portaria terá efeitos contados a partir do término do prazo inicial concedido pela Portaria Conjunta nº 6/2022-SEFA/PGE.

Dê-se ciência, publique-se e compra-se.

RICARDO NASSER SEFER
Procurador-Geral do Estado

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JÚNIOR
Secretário de Estado da Fazenda

**PORTARIA CONJUNTA Nº 062/2023-PGE/SEFA, BELÉM, 27 DE JANEIRO DE 2023.
DOE Nº 35.277, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2023**

A Procuradora-Geral do Estado em exercício e o Secretário de Estado da Fazenda, no uso das suas atribuições legais...

RESOLVEM:

Art. 1º. Fica prorrogada por mais 30 (trinta) dias úteis a duração dos trabalhos da Comissão constituída pela Portaria Conjunta nº 06/2022-SEFA/PGE, de 17.10.2022, publicada no Diário Oficial do Estado nº 35.166, de 27.10.2022 e sua respectiva prorrogação concedida pela Portaria Conjunta nº 08/2022-SEFA/PGE, de 12.12.2022, publicada no Diário Oficial do Estado nº 35.227, de 21.12.2022.

Art. 2º. Esta portaria terá efeitos contados a partir do término do prazo da Portaria Conjunta nº 08/2022-SEFA/PGE.

Dê-se ciência, publique-se e compra-se.

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA
Procuradora-Geral do Estado do Pará, em exercício.

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JÚNIOR
Secretário de Estado da Fazenda

**ANEXO IV – Relatório da Comissão Temática e nova minuta de instrução normativa
conjunta**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA PGE/SEFA Nº , DE DE
DE 2023**

Estabelece os procedimentos necessários à transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial e os classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos da Lei nº 9.260, de 15 de abril de 2021, e do Decreto nº 1.795 de 16 de agosto de 2021, e dá outras providências.

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece os requisitos, as condições e as exigências para a transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial e os classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos da Lei nº 9.260, de 15 de abril de 2021, e do Decreto nº 1.795, de 16 de agosto de 2021.

Art. 2º Para a celebração de transação, serão observados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) os seguintes parâmetros, isolada ou cumulativamente:

- I - o tempo em cobrança;
- II - a suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos;
- III - a existência de parcelamentos ativos;
- IV - a perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança;
- V - o custo da cobrança judicial;
- VI - o histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;

VII - o tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e/ou

VIII - a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.

Art. 3º A capacidade de pagamento será calculada de forma a estimar se o sujeito passivo possui condições de efetuar o pagamento integral dos débitos, no prazo de até 5 anos, sem descontos.

Parágrafo único. Na hipótese de não atendimento do disposto no *caput*, os prazos serão graduados de acordo com a possibilidade de adimplemento dos débitos, observado o disposto nesta Instrução Normativa.

CAPÍTULO II

DA CLASSIFICAÇÃO DE CRÉDITOS PARA FINS DE TRANSAÇÃO

Seção I

Dos Créditos Irrecuperáveis ou de Difícil Recuperação

Art. 4º Observada a capacidade de pagamento do sujeito passivo e para os fins das modalidades de transação, os créditos serão classificados em ordem decrescente do grau de recuperabilidade esperada, sendo:

I - tipo A - créditos com alta perspectiva de recuperação;

II - tipo B - créditos com média perspectiva de recuperação;

III - tipo C - créditos considerados de difícil recuperação; ou

IV - tipo D - créditos considerados irrecuperáveis.

Art. 5º Os tipos A, B, C e D, observados os parâmetros de que trata o art. 2º, serão classificados mediante a verificação das informações conforme Anexo Único desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. São considerados irrecuperáveis e classificados como tipo D, independentemente da verificação de que trata o *caput*, os créditos de titularidade de devedores:

I - falidos;

II - em recuperação judicial;

III - em liquidação judicial;

IV - em intervenção ou liquidação extrajudicial;

Art. 6º Para fins do disposto no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, serão consideradas garantias válidas e líquidas aquelas constituídas em processos judiciais na forma da legislação vigente.

Parágrafo único. As novas garantias apresentadas pelo contribuinte na proposta de transação não interferem na análise dos parâmetros de que trata esta Instrução Normativa.

Art. 7º O custo de cobrança será apurado de acordo com o débito consolidado do contribuinte, tendo como referência o montante disposto no art. 1º, IV, da Lei nº 8.870, de 2019, na forma do Anexo Único desta Instrução Normativa.

Art. 8º Os descontos serão apurados de acordo com a classificação do crédito e a quantidade de parcelas, conforme o seguinte:

I - créditos classificados no tipo D:

- a) em parcela única, com redução de 60% das multas e juros, se recolhido em até 30 dias contados da assinatura da transação;
- b) em até 20 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% das multas e juros;
- c) em até 40 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 45% das multas e juros;
- d) em até 60 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% das multas e juros.

II - créditos classificados no tipo C:

- a) em parcela única, com redução de 40% das multas e juros, se recolhido em até 30 dias contados da assinatura da transação;
- b) em até 20 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 30% das multas e juros;
- c) em até 40 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 25% das multas e juros;
- d) em até 60 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 20% das multas e juros.

Parágrafo único. Para a definição do número de parcelas será considerada a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo, conforme análise técnica realizada pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Seção II

Dos Créditos Decorrentes de Relevante e Disseminada Controvérsia Judicial

Art. 9º Considera-se controvérsia jurídica relevante e disseminada a que trate de questões tributárias que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, conforme disposto nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. A proposta de transação deverá, preferencialmente, versar sobre controvérsia restrita a segmento econômico ou produtivo, a grupo ou universo de contribuintes ou a responsáveis delimitados, na forma do § 3º do art. 5º da Lei nº 9.260, de 2021, vedada, em qualquer hipótese, a alteração de regime jurídico tributário.

Art. 10. Os créditos representativos de relevante e disseminada controvérsia, serão classificados conforme o risco de sucumbência da Fazenda Pública na demanda, pelos seguintes critérios:

I - provável;

II - possível;

III - remoto.

§ 1º Serão classificadas como risco provável o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

I - autorização da Procuradoria-Geral do Estado, em caráter geral, para reconhecer a procedência dos pedidos formulados, transigir em relação ao objeto litigioso, deixar de interpor recursos ou desistir dos já interpostos;

II - súmula vinculante;

III - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV - decisão colegiada proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com trânsito em julgado; e - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça, desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Serão classificadas como risco possível o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

I - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

II - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça, desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

III - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, uniformização de jurisprudência ou de resolução de demandas repetitivas por Tribunal de Justiça, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores;

IV - decisão colegiada proferida pelo Tribunal de Justiça em ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores.

§ 3º Serão classificadas como risco remoto as ações judiciais quando não se enquadrarem em algum dos critérios anteriores e houver decisões desfavoráveis à Fazenda Pública proferidas por Tribunais de Justiça, na pendência de recurso especial ou extraordinário.

Art. 11. Os descontos serão apurados de acordo com a classificação do risco e a quantidade de parcelas, conforme o seguinte:

I - créditos classificados com risco provável:

a) em parcela única, com redução de 60% das multas e juros, se recolhido em até 30 dias contados da assinatura da transação;

- b) em até 20 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% das multas e juros;
- c) em até 40 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 45% das multas e juros;
- d) em até 60 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% das multas e juros.

II - créditos classificados com risco possível:

- a) em parcela única, com redução de 40% das multas e juros, se recolhido em até 30 dias contados da assinatura da transação;
- b) em até 20 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 30% das multas e juros;
- c) em até 40 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 25% das multas e juros;
- d) em até 60 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 20% das multas e juros.

III - créditos classificados com risco remoto:

- a) em parcela única, com redução de 20% das multas e juros, se recolhido em até 30 dias contados da assinatura da transação;
- b) em até 20 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 15% das multas e juros;
- c) em até 40 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 10% das multas e juros;
- d) em até 60 parcelas mensais e sucessivas, com redução de 5% de multas e juros.

CAPÍTULO III
DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À TRANSAÇÃO
POR PROPOSTA INDIVIDUAL

Seção I
Da Transação por Proposta Individual
do Devedor

Art. 12. A petição para transação por proposta individual de iniciativa do devedor será protocolizada na Procuradoria-Geral do Estado.

Parágrafo único. A petição de que trata o caput deverá ser instruída com a documentação indispensável para a análise do pleito, conforme disposto na Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e no Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 13. Na hipótese de não atendimento dos requisitos e condições formais previstos na Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e no Decreto Estadual nº 1.795, de 2021, a petição será liminarmente indeferida pela Procuradoria-Geral do Estado, devendo o proponente ser notificado nos termos do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 14. Positivo o juízo de admissibilidade, a Procuradoria-Geral do Estado deverá elaborar nota técnica relativamente às questões jurídicas relacionadas ao mérito da proposta, observado o disposto nos incisos I, II, III e IV, do art. 19 e nos incisos I, II, IV, V e VII do art. 26, ambos do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 15. Após a instrução do processo administrativo, os autos serão remetidos à Secretaria de Estado de Fazenda para análise e elaboração de nota técnica quanto às questões econômicas relacionadas à proposta, observado o disposto nos incisos III, IV, e V, do art. 19 e nos incisos III, VI e VIII do art. 26, ambos do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 16. Após a instrução dos autos com as notas técnicas, a Secretaria de Estado da Fazenda procederá à apuração dos percentuais de descontos que poderão ser concedidos ao devedor, na forma desta Instrução Normativa.

Art. 17. Concluída a instrução processual, os autos serão submetidos, sucessivamente, ao Secretário de Estado da Fazenda e ao Procurador-Geral do Estado para deliberação conjunta quanto à proposta de transação.

§ 1º Deferida a transação, caberá à Procuradoria-Geral do Estado as diligências necessárias para a formalização do acordo, observado o disposto nos arts. 24 e 25 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 2º No caso de indeferimento da transação o devedor será notificado nos termos do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Seção II

Da Transação por Proposta Individual de Iniciativa da Autoridade Competente

Art. 18. A transação por proposta individual de iniciativa da autoridade competente poderá contemplar créditos tributários e não tributários:

- I - classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme disposto no Decreto Estadual n. 1.795, de 2021, e nesta Instrução Normativa;
- II - decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado.

§ 1º Na hipótese do inciso I a proposta inicia-se de ofício, mediante solicitação do gestor de unidade administrativa vinculada à atividade-fim da Procuradoria-Geral do Estado ou da Secretaria de Estado da Fazenda, devendo, sem prejuízo de outras considerações relevantes para a compreensão da proposta, obrigatoriamente:

- I - indicar de que modo o litígio será solucionado;
- II - demonstrar que o caso se enquadra nas disposições do art. 13 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 2º Relativamente aos créditos tributários e não tributários de que trata o inciso II do *caput*, a Procuradoria-Geral do Estado definirá, periodicamente, os temas passíveis de transação, observando o disposto na Seção II do Capítulo II desta Instrução Normativa.

Art. 19. A solicitação de que trata o art. 18, § 1º, desta Instrução Normativa será submetida à autoridade máxima da Procuradoria-Geral do Estado ou da Secretaria de Estado da Fazenda, que poderá:

- I - indeferir, imediatamente, a tramitação;

II - autorizar a tramitação, caso em que serão observados, no que couber, os arts. 12 a 17 desta Instrução Normativa.

Art. 20. Na hipótese de apresentação de contraproposta pelo contribuinte deverá ser observado o mesmo procedimento da transação por proposta individual do devedor, nos termos do art. 12 desta Instrução Normativa.

CAPÍTULO IV DOS PROCEDIMENTOS DE RESCISÃO E DE IMPUGNAÇÃO

Art. 21. A transação será rescindida nas hipóteses previstas nos arts. 9º da Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e 34 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 1º O devedor será notificado sobre a incidência de alguma das hipóteses de rescisão da transação, na forma do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021, e poderá regularizar o vício ou impugnar o ato no prazo de 30 dias, conforme disposto no art. 35 do mesmo diploma legal.

§ 2º A rescisão da transação implicará no afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral da dívida, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas na legislação pertinente.

§ 3º Aos contribuintes com transação rescindida é vedada, pelo prazo de 2 anos, contado da data de rescisão, a formalização de nova transação, ainda que relativa a débitos distintos.

Art. 22. A impugnação de que trata o § 1º do art. 24 desta Instrução Normativa deverá ser formalizada por escrito e dirigida ao Procurador-Geral do Estado ou à autoridade indicada no Edital, instruída com os documentos em que se fundamentar, no prazo de 30 dias da ciência da decisão.

Parágrafo único. A decisão conjunta que apreciar a impugnação deverá indicar os fatos e fundamentos jurídicos que amparam a conclusão adotada.

Art. 23. Enquanto não for decidida a impugnação, o transigente deverá permanecer cumprindo todas as exigências do acordo.

Art. 24. Implica renúncia à impugnação a propositura de ação judicial com o mesmo objeto.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. Os créditos das autarquias e das fundações públicas estaduais inscritos em dívida ativa objeto de proposta de transação deverão ser encaminhados por seu dirigente máximo à Procuradoria-Geral do Estado, acompanhados de manifestação jurídica prévia, devendo ser instruída com histórico dos débitos e dos documentos necessários à análise.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo deverá ser observado o procedimento disposto nesta Instrução Normativa, com a manifestação do ente de origem quando necessária.

Art. 26. Resguardadas as informações legalmente protegidas por sigilo fiscal, conforme o art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, as transações serão divulgadas em meio eletrônico no sítio da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 27. Na hipótese de notificação do contribuinte por meio de Domicílio Eletrônico Tributário - DEC, o processo deverá ser encaminhado à SEFA para as providências cabíveis.

Art. 28. Os procedimentos relativos à transação por adesão deverão observar o disposto no art. 9º e seguintes do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 29. Os casos omissos serão decididos, de forma conjunta, pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Secretário de Estado de Fazenda.

Art. 30. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

RICARDO NASSER SEFER
Procurador-Geral do Estado

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JÚNIOR
Secretário de Estado da Fazenda

ANEXO ÚNICO

Tempo de cobrança	Garantias <i>aceitas em juízo</i>			Parcelamento <i>débito em análise</i>			Perspectiva de êxito	Custo da cobrança judicial	Histórico de parcelamento <i>últimos 5 anos</i>			Tempo de suspensão de exigibilidade do crédito	Grau de recuperabilidade do crédito				
	Pt	Suficiência	Pt	Liquidez	Pt	Ativo			Pt	De acordo com a PGE	Pt		Débito consolidado em UPF-PA	Pt	% ativo ou liquidados em relação ao total contratado	Pt	Decisão judicial vigente
Até 3 anos incompletos	1	100%	1	Depósito em Espécie	1	Sim	1	Alta	1	Até 4.999	1	Até 100%	1	Inexiste	1	8 a 13	A
3 a 5 anos incompletos	2	Até 75%	2	Seguro Garantia ou Carta Fiança	2			Média	2	5.000 a 9.999	2	Até 75%	2	Até 3 anos	2	14 a 19	B
5 a 10 anos	3	Até 50%	3	Imóvel ou Penhor	3			Baixa	3	10.000 a 15.000	3	Até 50%	3	3 a 5 anos	3	20 a 25	C
Acima de 10 anos	4	até 25%	4	Não há	4	Não	4	Mínima	4	Acima de 15.000	4	Até 25%	4	Acima de 5 anos	4	26 a 32	D

Legenda: Pt = Pontuação UPF-PA = Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

DECLARAÇÃO

Declaro para todos os fins, em especial para comprovação junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, da Universidade Federal do Pará – PPGDDA/UFPA, que recebi de ENORÊ CORRÊA MONTEIRO, CPF 007.832.322-33, Procurador do Estado, discente do referido programa e membro da Comissão Temática constituída pela Portaria Conjunta nº 6/2022 – SEFA/PGE, de 17 de outubro de 2022 (DOE 27/10/2022), documento, anexo a esta declaração, com sugestões e considerações para implementação da transação tributária no Estado do Pará.

Belém, 7 de novembro de 2022.

THIAGO VASCONCELLOS JESUS

Procurador do Estado do Pará
Procurador-chefe da Procuradoria Fiscal – PGE/PA
Presidente da Comissão Temática constituída pela
Portaria Conjunta nº 6/2022 – SEFA/PGE, de 17 de
outubro de 2022 (DOE 27/10/2022)



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À Comissão Temática constituída pela Portaria Conjunta nº 6/2022 – SEFA/PGE, de 17 de outubro de 2022 (DOE 27/10/2022)

Inicialmente, cumpre-me esclarecer que atualmente estou desenvolvendo pesquisa acadêmica cujo objeto é precisamente a transação tributária, de modo que o objetivo das presentes considerações é contribuir com as atividades deste Grupo de Trabalho com base nas atividades desenvolvidas junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia – PPGDDA/UFGPA. Assim, as conclusões deste GT também integrarão o objeto de pesquisa.

1. Considerações iniciais

A motivação para a pesquisa acadêmica surgiu da inquietação e da preocupação com a forma que o Estado do Pará realizaria a transação tributária, especialmente na modalidade transação individual, uma vez que a transação por adesão em muito se assemelha à fórmula já utilizada pelos programas especiais de regularização, como o último Programa de Regularização Fiscal – PROREFIS, autorizado pela Lei nº 9.389/2021 e instituído pelo Decreto nº 1.795/2021.

Segundo a Lei nº 9.260/2021, art. 1º, §1º, “o Estado do Pará, em juízo de conveniência e oportunidade, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sem que, motivadamente, entenda que a medida atende ao interesse público”.

Duas são as modalidades de transação nos termos do art. 2º da referida lei:

- a) por adesão, nas hipóteses em que o devedor ou a parte adversa aderir aos termos e condições estabelecidas neste Decreto, no edital e demais normas complementares; ou
- b) por proposta individual, de iniciativa do devedor ou da autoridade competente.

A transação por adesão, portanto, será desenhada quando a Administração elaborar o edital, em que constarão as condições do acordo, os critérios para elegibilidade dos débitos, os compromissos e obrigações das partes. Então, a cada edital, novos termos podem ser fixados e serão aplicados de forma uniforme a todos os contribuintes que aderirem.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A transação individual, por sua vez, depende de particularidades do contribuinte, pois os termos da proposta devem se matizar a partir das variáveis que compõem a situação concreta do contribuinte e seus débitos.

Dessa forma, como o Estado realizaria essa transação individual, “em juízo de conveniência e oportunidade”? Esse juízo seria exercido a cada transação? Como prevenir privilégios e prejuízos odiosos ou mesmo distorções e tratamentos díspares para contribuintes em situações semelhantes?

Essas indagações levaram à pesquisa que me propus realizar no âmbito acadêmico e explano aqui algumas considerações que julgo pertinentes à implantação da transação tributária individual pelo Estado do Pará.

2. Juízo de conveniência e oportunidade na transação tributária individual

Inicialmente, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre o aspecto prático do exercício do juízo de discricionariedade administrativa, conjugado por conveniência e oportunidade, em transação tributária.

Numa primeira leitura, pode-se extrair que tal juízo, na modalidade transação individual, seria exercido a cada transação proposta, seja pela Administração, seja pelo contribuinte. Ou seja: o Fisco avaliaria a conveniência e a oportunidade de realizar transação conforme a situação concreta e particular de cada contribuinte. Essa interpretação permite uma maior flexibilidade, porém com menor segurança e previsibilidade, permitindo que contribuintes em situações semelhantes possam receber propostas diferentes de transação.

É viável também, no entanto, uma interpretação pela qual a Administração exerce o juízo de conveniência e oportunidade uma única vez em momento anterior: na ponderação dos parâmetros ou no estabelecimento da metodologia a ser adotada para cada um dos parâmetros indicados pelo art. 26¹, do Decreto nº 1.795/2021.

1 Art. 26. Para os fins do disposto neste Decreto, serão observados, isolada ou cumulativamente, os seguintes parâmetros para realizar a transação individual ou por adesão:

- I - tempo em cobrança;
- II - suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos;
- III - existência de parcelamentos ativos;
- IV - perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança;
- V - custo da cobrança judicial;
- VI - histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;
- VII - tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e/ou



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Dessa forma, ao estabelecer, em abstrato, faixas de pontos para cada parâmetro, a Administração já exerce um juízo de conveniência e oportunidade, pois indica que o contribuinte enquadrado naquela situação merece determinada pontuação e, em consequência, as condições de pagamento previamente indicadas, como descontos em juros e multa, número de parcelas possível, garantias aceitáveis, etc.

No momento da análise da proposta, então, a Administração já não exercerá o juízo de conveniência propriamente dito, mas apenas realizará o "enquadramento" da proposta na fórmula dos parâmetros, ou seja, atribuirá a pontuação consolidada ao caso concreto conforme metodologia previamente determinada. Essa atividade passa então a ser vinculada, ou seja, a Administração realizará a apuração das condições cabíveis a determinado contribuinte e deverá celebrar a transação caso seja aceita ou proposta pelo interessado.

Repise-se: a conveniência e a oportunidade já seriam declaradas previamente pela Administração ao estabelecer a dosimetria para cada parâmetro do art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.

Com esse sistema, a margem de discricionariedade será drasticamente reduzida, já que haverá uma fórmula predeterminada, elaborada em juízo de conveniência e oportunidade, evitando-se análises casuísticas, pois seria necessário alterar a própria fórmula de ponderação para privilegiar determinado contribuinte. Ressalte-se, porém, que ainda haverá individualização ou customização da transação tributária: a situação particular do contribuinte será considerada para a avaliação, de modo que a forma como os parâmetros se amoldam ao contribuinte será determinante para a apuração das condições de pagamento que, para a Administração, serão oportunas e convenientes.

Essa customização das condições ofertadas para transação em razão da situação do contribuinte e seus débitos é o que diferencia a transação individual da transação por adesão, hipótese em que todos os contribuintes receberão as mesmas condições indistintamente.

3. A transação tributária nos Estados brasileiros

VIII - situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo

Rua dos Tamoios, 1671 – Batista Campos – Belém – PA CEP 66.025-540 Fone (91) 3344-2700
<http://www.pge.pa.gov.br/> e-mail: chefiagab@pge.pa.gov.br



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Durante a pesquisa acadêmica, foi realizado o levantamento da transação tributária nos Estados brasileiros, conforme tabela a seguir:

PANORAMA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS

Estado	Previsão legal	Existência de parâmetros
Acre	Sim, genérica. Art. 229, da Lei Complementar nº 7/1982, e art. 155, Decreto nº 462/1987.	Não.
Amapá	Sim, genérica. Art. 151, da Lei nº 400/1997.	Não.
Amazonas	Sim, genérica. Transação com aceitação de bens. Art. 312, da Lei Complementar nº 19/1997.	Não.
Pará	Sim, lei específica. Lei nº 9.250/2021 e Decreto nº 1.795/2021.	Sim.
Rondônia	Não existe previsão legal. Foi proposto um projeto de lei pelo Governador, porém posteriormente retirado.	Não se aplica.
Roraima	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Tocantins	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Alagoas	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Bahia	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Ceará	Sim, lei específica. Lei nº 17.162/2019. Não foi editado o decreto regulamentador de critérios objetivos para descontos.	Sim.
Maranhão	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Paraíba	Sim, genérica e apenas para ICMS. Art. 179, da Lei nº 6.379/1996.	Não.
Pernambuco	Sim, específica, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Permissão para renúncia em caso de jurisprudência desfavorável. Lei Complementar nº 201/2018 e Decreto nº 47.086/2019.	Não.
Piauí	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Rio Grande do Norte*	Sim, lei específica apenas para empresas em recuperação judicial (parcelamento com descontos	Sim.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

	fixos, a depender exclusivamente do número de parcelas) Lei nº 10.785/2020.	
Sergipe	Sim, lei específica. Lei nº 8.911/2021. Ainda não houve regulamentação pela PGE/SE.	Sim.
Distrito Federal	Sim, genérica. Art. 69, II, da Lei Complementar nº 004/1994.	Não.
Goiás	Sim, lei específica, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Apenas transações em âmbito judicial. A previsão de remissões foi revogada pela Lei nº 19.089/2015. Lei nº 16.675/2009 e Decreto nº 7.026/2009.	Não.
Mato Grosso	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Mato Grosso do Sul	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Espírito Santo	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Minas Gerais	Sim, arts. 217 e seguintes da Lei nº 6.763/1975 e Decreto nº 41.417/2000 (hipóteses mais restritas em casos de jurisprudência desfavorável); art. 191 e seguintes, do Decreto nº 44.747/2008; Lei nº 15.273/2015, Decreto nº 46.817/2015 e Resolução Conjunta SEF/AGE nº 5.290/2019 (Programa Regularize – parcelamento com descontos fixos, a depender exclusivamente do número de parcelas).	Sim.
São Paulo	Sim, art. 41 e seguintes da Lei nº 17.293/2020, Resolução nº 27/2020-PGE (requisitos, condições e transigências), Resolução nº 31/2019-PGE (critérios de risco para ações judiciais) e Portaria nº 20/2020-SUBG CTF PGE	Sim.
Rio de Janeiro	Sim, lei específica apenas para empresas em recuperação judicial. Lei nº 9.733/2022.	Não.

Nota: havia previsão de descontos sobre a multa a depender do número de parcelas na Lei nº 8.502/2019. Porém a referida lei foi declarada inconstitucional pelo TJRJ (0057559-46.2019.8.19.0000) e revogada pela Lei nº 9.733/2022, que atualmente autoriza apenas o parcelamento, sem desconto, anistia e remissão.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nota 2: A Resolução nº 4.826/2022, da PGE/RJ, dispõe sobre a celebração de Negócios Jurídicos Processuais, incluindo a possibilidade de assinatura de plano de amortização para débitos inscritos em dívida ativa, vedando, no entanto, a redução dos montantes. Há verdadeira negociação das condições, sem parâmetros objetivamente definidos.

Paraná	Não existe previsão legal.	Não se aplica.
Rio Grande do Sul	Sim, porém sem autorização para redução ou descontos, somente negociação das condições de pagamento. Apenas transações em âmbito judicial. Descontos invariáveis para hipóteses específicas e estáticas. Art. 130 e seguintes da Lei nº 6.573/1973.	Não
Santa Catarina	Sim, art. 82 da Lei nº 3.938/1966 e art. 8º e seguintes da Lei nº 10.789/1998. Necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa a cada caso para dívidas superiores a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs. Sem regulamentação.	Não.

Foram consideradas apenas normas específicas sobre transação tributária permanente, excluindo-se programas pontuais e temporários de regularização fiscal e parcelamentos especiais com descontos em juros e multa, como REFIS, PROREFIS e outros.

Da primeira tabela, é possível a elaboração de uma segunda, relativa apenas aos parâmetros legais utilizados pelos Estados que os têm para a transação que envolvam descontos: Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pará, São Paulo e Sergipe.

Ceará	Minas Gerais	Rio Grande do Norte	Pará	São Paulo	Sergipe
a) Para parcelamentos: I - valor da dívida; II - histórico fiscal do devedor; III - perspectiva de recuperabilidade; IV - idade da dívida inscrita	Descontos de 20% a 50%, a depender exclusivamente e do número de parcelas.	Apenas para empresas em recuperação judicial, descontos de 20% a 80%, a depender exclusivamente e do número de parcelas.	I - tempo em cobrança; II - suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos inscritos; III - perspectiva de êxito das	I - idade da dívida; II - garantias dos débitos ajuizados e depósitos judiciais existentes; III - possibilidade de êxito da	I - a idade da dívida; II - garantias dos débitos ajuizados e depósitos judiciais existentes; III - possibilidade de êxito da



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

<p>V - capacidade econômica do interessado.</p> <p>b) Para descontos: débitos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios objetivos e desde que inexistam indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento;</p> <p>c) Há ainda descontos em créditos inscritos em dívida ativa cujos valores não ultrapassem 20 (vinte) salários mínimos, considerado o insucesso de medidas extrajudiciais de cobrança.</p>			<p>estratégias administrativas e judiciais de cobrança;</p> <p>IV - custo da cobrança judicial;</p> <p>V - situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo;</p> <p>VI - histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;</p> <p>VII - tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial;</p> <p>VIII - existência de parcelamentos ativos.</p>	<p>Fazenda na demanda;</p> <p>IV - os custos da cobrança judicial;</p> <p>V - a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos.</p>	<p>Fazenda Pública na demanda;</p> <p>IV - os custos da cobrança judicial;</p> <p>V - a capacidade de solvência do devedor e seu histórico de pagamentos.</p>
<p>Fundamentação legal: art. 5º da Lei nº 17.162/2019.</p>	<p>Fundamentação legal: arts. 5º-A e 6º, §§6º e 7º, da Lei nº 15.273/2003, e arts. 5º e 8º, §§4º e 5º, do Decreto nº 46.817/2015.</p>	<p>Fundamentação legal: art. 6º da Lei nº 10.785/2020.</p>	<p>Fundamentação legal: art. 26 do Decreto nº 1.795/2021.</p>	<p>Fundamentação legal: art. 54, V, da Lei nº 17.293/2020.</p>	<p>Fundamentação legal: art. 10, V e VI, da Lei nº 8.911/2021.</p>



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Ceará ainda não especificou, em regulamento, os critérios objetivos para a classificação de débitos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nem esmiuçou os parâmetros para parcelamento. Minas Gerais, por sua vez, adotou modelo em que o desconto varia exclusivamente em razão do número de parcelas: quanto mais parcelas, menor o desconto. Rio Grande do Norte também seguiu o modelo de descontos decrescentes em relação ao número de parcelas, porém limitou a transação a empresas em recuperação judicial.

Constata-se que os parâmetros adotados por Pará, São Paulo e Sergipe são bastante semelhantes. Entretanto, apenas o Estado de São Paulo editou todos os atos normativos necessários à plena realização de transações tributárias, especialmente a Portaria SUBG CTF nº 20/2020, enquanto Pará e Sergipe ainda dependem de metodologias aos seus parâmetros.

No Estado de São Paulo, a Portaria SUBG CTF nº 20/2020, da PGE/SP, detalha a metodologia e a dosimetria para cada um dos parâmetros necessários à formulação da proposta de transação tributária, permitindo a apuração de nota que, ao final, corresponde a determinadas condições de pagamento, inclusive descontos em juros e multas. A experiência paulista já resultou no fechamento de acordos que ultrapassam um bilhão de reais, desde que foi implementada, em 2021².

É recomendável, portanto, a observância do modelo paulista para implementação da transação tributária por proposta individual no Estado do Pará, com os devidos ajustes à realidade paraense.

4. Vantagens do sistema proposto

As vantagens do sistema de avaliação das propostas individuais de transação tributária são as seguintes:

- a) isonomia, pois a dosimetria, previamente estabelecida, seria aplicável a todos os contribuintes, com resultado igual para contribuintes na mesma situação;
- b) objetividade, com critérios e faixas de pontuação definidos;
- c) previsibilidade, uma vez que permitiria antever as condições de pagamento a serem oferecidas para o contribuinte enquadrado em determinada faixa de pontuação;
- d) segurança jurídica para os agentes envolvidos, seja para Procuradores do Estado e membros das Carreiras da Administração Tributária, seja para os contribuintes;

² <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2022/08/31/fazenda-de-sao-paulo-fecha-acordos-de-r-1-bi.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2022.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

e) customização, que é a principal distinção da transação por proposta individual, uma vez que permite o amoldamento das condições de pagamento à situação do contribuinte.

5. Propostas

Feitas essas breves considerações sobre a transação tributária nos Estados brasileiros, a proposta seria observar as diretrizes adotadas pelo modelo do Estado de São Paulo com as adequações necessárias à realidade paraense, porém mantendo o sistema de estabelecimento prévio da dosimetria para cada um dos parâmetros de classificação do débito previstos no art. 26 do Decreto nº 1.795/2021, totalizando uma nota que corresponderá a determinadas condições de pagamento, incluindo descontos em juros e multas.

Essas são as considerações e sugestões que submeto à discussão pela Comissão Temática.

Belém, 7 de novembro de 2022.


ENORÉ CORRÊA MONTEIRO
Procurador do Estado do Pará
Diretor da CONJUR/SEFA
Mestrando PPGDDA/UFPA

Th n

**ANEXO V – Instrução Normativa Conjunta PGE/SEFA nº 001, de 22 de maio de 2023,
publicada no Diário Oficial do Estado do Pará nº 35.410, de 24 de maio de 2023**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA PGE/SEFA Nº 001, DE 22 DE MAIO DE 2023.
DOE Nº 35.410, DE 24 DE MAIO DE 2023**

Estabelece os procedimentos necessários à transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial e os classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos da Lei Estadual nº 9.260, de 15 de abril de 2021, e do Decreto Estadual nº 1.795 de 16 de agosto de 2021, e dá outras providências.

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ e o SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA, no uso de suas atribuições legais,

RESOLVEM:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece os requisitos, as condições e as exigências para a transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial e os classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos da Lei Estadual nº 9.260, de 15 de abril de 2021, e do Decreto Estadual nº 1.795, de 16 de agosto de 2021.

Art. 2º Para a celebração de transação, serão observados pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) os seguintes parâmetros, isolada ou cumulativamente:

- I - o tempo em cobrança;
- II - a suficiência e liquidez das garantias associadas aos débitos;
- III - a existência de parcelamentos ativos;
- IV - a perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança;
- V - o custo da cobrança judicial;
- VI - o histórico de parcelamentos dos débitos inscritos;
- VII - o tempo de suspensão de exigibilidade por decisão judicial; e/ou
- VIII - a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo.

Art. 3º A capacidade de pagamento será calculada de forma a estimar se o sujeito passivo, os sócios e os responsáveis possuem condições de efetuar o pagamento integral dos débitos, no prazo de até 5 (cinco) anos, sem descontos.

Parágrafo único. Na hipótese de não atendimento do disposto no caput deste artigo, os prazos serão graduados de acordo com a possibilidade de adimplemento dos débitos, observado o disposto nesta Instrução Normativa.

CAPÍTULO II
DA CLASSIFICAÇÃO DE CRÉDITOS PARA FINS DE TRANSAÇÃO

Seção I
Dos Créditos Irrecuperáveis ou de Difícil Recuperação

Art. 4º Observada a capacidade de pagamento do sujeito passivo e para os fins das modalidades de transação, os créditos serão classificados em ordem decrescente do grau de recuperabilidade esperada, sendo:

- I - tipo A: créditos com alta perspectiva de recuperação;
- II - tipo B: créditos com média perspectiva de recuperação;
- III - tipo C: créditos considerados de difícil recuperação; ou
- IV - tipo D: créditos considerados irrecuperáveis.

Art. 5º Os tipos A, B, C e D, observados os parâmetros de que trata o art. 2º, serão classificados mediante o somatório da pontuação referente às informações constantes do Anexo Único desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. São considerados irrecuperáveis e classificados como tipo D, independentemente da verificação de que trata o caput deste artigo, os créditos de titularidade de devedores:

- I - falidos;
- II - em recuperação judicial;
- III - em liquidação judicial; ou
- IV - em intervenção ou liquidação extrajudicial.

Art. 6º Para fins do disposto no inciso II do art. 2º desta Instrução Normativa, serão consideradas garantias válidas e líquidas aquelas constituídas em processos judiciais na forma da legislação vigente.

Parágrafo único. As novas garantias apresentadas pelo contribuinte na proposta de transação não interferem na análise dos parâmetros de que trata esta Instrução Normativa.

Art. 7º O custo de cobrança será apurado de acordo com o débito consolidado do contribuinte, tendo como referência o montante disposto no inciso IV do caput do art. 1º da Lei Estadual nº 8.870, de 10 de junho de 2019, na forma do Anexo Único desta Instrução Normativa.

Art. 8º Os descontos serão apurados de acordo com a classificação do crédito e a quantidade de parcelas, conforme o seguinte:

- I - crédito classificado no tipo D:
 - a) em parcela única, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas e juros, se recolhido em até 30 (trinta) dias contados da assinatura da transação;
 - b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas e juros;

- c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 45% (quarenta e cinco por cento) das multas e juros; ou
- d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros;

II - crédito classificado no tipo C:

- a) em parcela única, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros, se recolhido em até 30 (trinta) dias contados da assinatura da transação;
- b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 30% (trinta por cento) das multas e juros;
- c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 25% (vinte e cinco por cento) das multas e juros; ou
- d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 20% (vinte por cento) das multas e juros.

Parágrafo único. Para a definição do número de parcelas será considerada a situação econômica e a capacidade de pagamento do sujeito passivo, conforme análise técnica realizada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

Seção II

Dos Créditos Decorrentes de Relevante e Disseminada Controvérsia Judicial

Art. 9º Considera-se controvérsia jurídica relevante e disseminada a que trate de questões tributárias que ultrapassam os interesses subjetivos da causa, conforme disposto nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único. A proposta de transação deverá, preferencialmente, versar sobre controvérsia restrita a segmento econômico ou produtivo, a grupo ou universo de contribuintes ou a responsáveis delimitados, na forma do § 3º do art. 5º da Lei Estadual nº 9.260, de 2021, vedada, em qualquer hipótese, a alteração de regime jurídico tributário.

Art. 10. Os créditos representativos de relevante e disseminada controvérsia, serão classificados conforme o risco de sucumbência da Fazenda Pública na demanda, pelos seguintes critérios:

- I - provável;
- II - possível; ou
- III - remoto.

§ 1º Serão classificadas como risco provável o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

- I - autorização da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em caráter geral, para reconhecer a procedência dos pedidos formulados, transigir em relação ao objeto litigioso, deixar de interpor recursos ou desistir dos já interpostos;
- II - súmula vinculante;

III - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF);

IV - decisão colegiada proferida em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com trânsito em julgado; ou

V - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde que não haja matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

§ 2º Serão classificadas como risco possível o conjunto de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, independentemente da instância em que tramitem, quando, em relação à questão jurídica controvertida, houver, em contrariedade à tese defendida pela Fazenda Pública:

I - súmula, enunciado ou orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF);

II - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, incidente de resolução de demandas repetitivas ou recurso representativo de controvérsia do Superior Tribunal de Justiça (STJ), desde que a matéria seja passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF);

III - decisão colegiada em incidente de assunção de competência, uniformização de jurisprudência ou de resolução de demandas repetitivas por Tribunal de Justiça, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores; ou

IV - decisão colegiada proferida pelo Tribunal de Justiça em ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde que a matéria seja passível de apreciação em Tribunais Superiores.

§ 3º Serão classificadas como risco remoto as ações judiciais quando não se enquadrem em algum dos critérios anteriores e houver decisões desfavoráveis à Fazenda Pública proferidas por Tribunais de Justiça, na pendência de recurso especial ou extraordinário.

Art. 11. Os descontos serão apurados de acordo com a classificação do risco e a quantidade de parcelas, conforme o seguinte:

I - crédito classificado com risco provável:

a) em parcela única, com redução de 60% (sessenta por cento) das multas e juros, se recolhido em até 30 (trinta) dias contados da assinatura da transação;

b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 50% (cinquenta por cento) das multas e juros;

c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 45% (quarenta e cinco por cento) das multas e juros; ou

d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros;

II - crédito classificado com risco possível:

a) em parcela única, com redução de 40% (quarenta por cento) das multas e juros, se recolhido em até 30 (trinta) dias contados da assinatura da transação;

b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 30% (trinta por cento) das multas e juros;

- c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 25% (vinte e cinco por cento) das multas e juros; ou
 - d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 20% (vinte por cento) das multas e juros;
- III - crédito classificado com risco remoto:
- a) em parcela única, com redução de 20% (vinte por cento) das multas e juros, se recolhido em até 30 (trinta) dias contados da assinatura da transação;
 - b) em até 20 (vinte) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 15% (quinze por cento) das multas e juros;
 - c) em até 40 (quarenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 10% (dez por cento) das multas e juros;
 - d) em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas, com redução de 5% (cinco por cento) de multas e juros.

CAPÍTULO III
DOS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS À TRANSAÇÃO POR PROPOSTA INDIVIDUAL

Seção I
Da Transação por Proposta Individual do Devedor

Art. 12. A petição para transação por proposta individual de iniciativa do devedor será protocolizada na Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Parágrafo único. A petição de que trata o caput deste artigo deverá ser instruída com a documentação indispensável para a análise do pleito, conforme disposto na Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e no Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 13. Na hipótese de não atendimento dos requisitos e condições formais previstos na Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e no Decreto Estadual nº 1.795, de 2021, a petição será liminarmente indeferida pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), devendo o proponente ser notificado nos termos do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 14. Positivo o juízo de admissibilidade, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) deverá elaborar nota técnica relativamente às questões jurídicas relacionadas ao mérito da proposta, observado o disposto nos incisos I, II, III e IV do art. 19 e nos incisos I, II, IV, V e VII do art. 26, ambos do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 15. Após a instrução do processo administrativo, os autos serão remetidos à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFA) para análise e elaboração de nota técnica quanto às questões econômicas relacionadas à proposta, observado o disposto nos incisos III, IV, e V do art. 19 e nos incisos III, VI e VIII do art. 26, ambos do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 16. Após a instrução dos autos com as notas técnicas, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) procederá à apuração dos percentuais de descontos que poderão ser concedidos ao devedor, na forma desta Instrução Normativa.

Art. 17. Concluída a instrução processual, os autos serão submetidos, sucessivamente, ao Secretário de Estado da Fazenda e ao Procurador-Geral do Estado para deliberação conjunta quanto à proposta de transação.

§ 1º Deferida a transação, caberá à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) as diligências necessárias para a formalização do acordo, observado o disposto nos arts. 24 e 25 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 2º No caso de indeferimento da transação o devedor será notificado nos termos do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Seção II

Da Transação por Proposta Individual de Iniciativa da Autoridade Competente

Art. 18. A transação por proposta individual de iniciativa da autoridade competente poderá contemplar créditos tributários e não tributários:

I - classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme disposto no Decreto Estadual nº 1.795, de 2021, e nesta Instrução Normativa; ou

II - decorrentes de relevante e disseminada controvérsia judicial, após manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

§ 1º Na hipótese do inciso I do caput deste artigo, a proposta inicia-se de ofício, mediante solicitação do gestor de unidade administrativa vinculada à atividade-fim da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) ou da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), devendo, sem prejuízo de outras considerações relevantes para a compreensão da proposta, obrigatoriamente:

I - indicar de que modo o litígio será solucionado; e

II - demonstrar que o caso se enquadra nas disposições do art. 13 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 2º Relativamente aos créditos tributários e não tributários de que trata o inciso II do caput deste artigo, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) definirá, periodicamente, os temas passíveis de transação, observando o disposto na Seção II do Capítulo II desta Instrução Normativa.

Art. 19. A solicitação de que trata o § 1º art. 18 desta Instrução Normativa será submetida à autoridade máxima da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) ou da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), que poderá:

I - indeferir, imediatamente, a tramitação; ou

II - autorizar a tramitação, caso em que serão observados, no que couber, os arts. 12 a 17 desta Instrução Normativa.

Art. 20. Na hipótese de apresentação de contraproposta pelo contribuinte deverá ser observado o mesmo procedimento da transação por proposta individual do devedor, nos termos do art. 12 desta Instrução Normativa.

CAPÍTULO IV DOS PROCEDIMENTOS DE RESCISÃO E DE IMPUGNAÇÃO

Art. 21. A transação será rescindida nas hipóteses previstas nos arts. 9º da Lei Estadual nº 9.260, de 2021, e 34 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

§ 1º O devedor será notificado sobre a incidência de alguma das hipóteses de rescisão da transação, na forma do § 2º do art. 14 do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021, e poderá regularizar o vício ou impugnar o ato no prazo de 30 (trinta) dias, conforme disposto no art. 35 do mesmo diploma legal.

§ 2º A rescisão da transação implicará no afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral da dívida, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras consequências previstas na legislação pertinente.

§ 3º Aos contribuintes com transação rescindida é vedada, pelo prazo de 2 (dois) anos, contado da data de rescisão, a formalização de nova transação, ainda que relativa a débitos distintos.

Art. 22. A impugnação de que trata o § 1º do art. 21 desta Instrução Normativa deverá ser formalizada por escrito e dirigida ao Procurador-Geral do Estado ou à autoridade indicada no Edital, instruída com os documentos em que se fundamentar, no prazo de 30 (trinta) dias da ciência da decisão.

Parágrafo único. A decisão conjunta que apreciar a impugnação deverá indicar os fatos e fundamentos jurídicos que amparam a conclusão adotada.

Art. 23. Enquanto não for decidida a impugnação, o transigente deverá permanecer cumprindo todas as exigências do acordo.

Art. 24. Implica renúncia à impugnação a propositura de ação judicial com o mesmo objeto.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 25. Os créditos das autarquias e das fundações públicas estaduais inscritos em dívida ativa objeto de proposta de transação deverão ser encaminhados por seu dirigente máximo à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), acompanhados de manifestação jurídica prévia, devendo ser instruída com histórico dos débitos e dos documentos necessários à análise.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo deverá ser observado o procedimento disposto nesta Instrução Normativa, com a manifestação do ente de origem quando necessária.

Art. 26. Resguardadas as informações legalmente protegidas por sigilo fiscal, conforme o art. 198 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e pela Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, as transações serão divulgadas em meio eletrônico no sítio da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

Art. 27. Na hipótese de notificação do contribuinte por meio de Domicílio Eletrônico Tributário (DEC), o processo deverá ser encaminhado à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) para as providências cabíveis.

Art. 28. Os procedimentos relativos à transação por adesão deverão observar o disposto no art. 9º e seguintes do Decreto Estadual nº 1.795, de 2021.

Art. 29. Os casos omissos serão decididos, de forma conjunta, pelo Procurador-Geral do Estado e pelo Secretário de Estado de Fazenda.

Art. 30. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

RICARDO NASSER SEFER
Procurador-Geral do Estado

RENÉ DE OLIVEIRA E SOUSA JÚNIOR
Secretário de Estado da Fazenda

ANEXO ÚNICO																	
Tempo de cobrança		Garantias aceitas em juízo				Parcelamento débito em análise		Perspectiva de êxito		Custo da cobrança judicial		Histórico de parcelamento últimos 5 anos		Tempo de suspensão de exigibilidade do crédito		Grau de recuperabilidade do crédito	
Desde a constituição definitiva crédito	Pt	Suficiência	Pt	Liquidez	Pt	Ativo	Pt	De acordo com a PGE	Pt	Débito consolidado em UFP-PA	Pt	% ativo ou liquidados em relação ao total contratado	Pt	Decisão judicial vigente	Pt	Total de pontos	Classificação
Até 3 anos incompletos	1	100%	1	Depósito em Espécie	1	Sim	1	Alta	1	Até 4.999	1	Até 100%	1	Existe	1	6 a 13	A
3 a 5 anos incompletos	2	Até 75%	2	Seguro Garantia ou Carta Fiança	2			Média	2	5.000 a 9.999	2	Até 75%	2	Até 3 anos	2	14 a 19	B
5 a 10 anos	3	Até 50%	3	Imóvel ou Penhor	3			Baixa	3	10.000 a 15.000	3	Até 50%	3	3 a 5 anos	3	20 a 25	C
Acima de 10 anos	4	Até 25%	4	Não há	4	Não	4	Mínima	4	Acima de 15.000	4	Até 25%	4	Acima de 5 anos	4	26 a 32	D
Legenda:		Pt = Pontuação		UFP-PA = Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará													