

A TRANSAÇÃO ENTRE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS E PRECATÓRIOS COMO MEIO AUTOCOMPOSITIVO DE TRATAMENTO DE CONFLITOS: APONTAMENTOS APÓS A LEI Nº 14.375/2022

Fabiana Marion Spengler

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul.

fabiana@unisc.br

Márcio Dutra da Costa

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Rio Grande do Sul.

marciocd@hotmail.com

Resumo: O presente artigo possui como objetivo investigar se a transação autorizada pelo art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 pode ser considerada um método complementar de tratamento adequado de conflitos e, caso a resposta seja positiva, qual a sua classificação dentre aqueles mecanismos. O método de abordagem adotado é o dedutivo, e o método de procedimento utilizado é o monográfico. A relevância do artigo consiste no reduzido número de estudos sobre o tema, buscando-se contribuir para o desenvolvimento das discussões no ambiente jurídico, em especial na área do Direito Tributário. O problema de pesquisa é: a transação entre dívidas tributárias federais e precatórios, prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020, pode ser considerada um método complementar de tratamento adequado de conflitos? A hipótese responde ao problema de pesquisa de modo afirmativo. A conclusão é a de que a transação entre dívidas ativas tributárias federais e precatórios pode ser considerada um método complementar de tratamento adequado de conflitos, sendo classificada dentre os meios autocompositivos e não adversariais.

Palavras-chave: Transação. Dívida tributária federal. Precatório. Métodos complementares de tratamento de conflitos. Lei nº 13.988/2020. Lei nº 14.375/2022.

Settlements between federal tax debts and precatories as alternative dispute resolution: notes after rule n. 14.375/2022

Abstract: This paper aims to investigate whether the settlements authorized by art. 11, V, of rule n. 13.988/2020 can be considered an alternative dispute resolution and, if the answer is positive, what is its classification among those methods. The method of approach adopted is the deductive, and the method of procedure used is the monographic. The relevance of the paper consists in the reduced number of studies on the subject, seeking to contribute to the development of legal discussions, especially in the Tax Law. The research problem is: the settlements between federal tax debts and precatories, provided for in art. 11, V, of rule n. 13.988/2020, can it be considered an alternative dispute resolution? The hypothesis answers the research problem in the affirmative. The conclusion is that the settlements between federal tax debts and precatories can be considered an alternative dispute resolution, being classified among the self-composition and non-adversarial methods.

Keywords: Settlements. Federal tax debts. Alternative dispute resolution. Rule n. 13.988/2020. Rule n. 14.375/2022.

INTRODUÇÃO

Promulgada em 8 de dezembro de 2021, a Emenda Constitucional (EC) nº 113, dentre outras providências, alterou a redação do § 11 do art. 100 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CRFB/1988). Tal dispositivo passou a autorizar expressamente os credores de precatórios (também conhecidos como “precatoristas”) a pleitearem a quitação de débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive por meio de uma transação resolutiva de litígio.

Nessa senda, foi editada a Lei nº 13.475, de 21 de junho de 2022, a qual – dentre outras medidas – alterou a redação da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, que disciplina a transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública federal, tanto de natureza tributária quanto não tributária.

Uma das alterações se concretizou por meio da inclusão do inciso V no art. 11 da Lei nº 13.988/2020, o qual passou a permitir aos credores transacionarem com a União utilizando precatório (ou direito creditório com sentença de valor transitada em julgado) com o intuito de amortizar a dívida tributária principal, bem como as respectivas multa e juros.

A partir desse contexto, a indagação que se pretende responder no presente artigo é: a transação entre dívidas tributárias federais e precatórios, prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020, pode ser considerada um meio complementar de tratamento adequado de conflitos? A hipótese responde ao problema de pesquisa de modo afirmativo.

O objetivo deste estudo é investigar se o mecanismo transacional estipulado no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 pode ser considerado um método complementar de tratamento adequado de conflitos e, caso a resposta seja positiva, qual a sua classificação dentre aqueles mecanismos.

O método de abordagem adotado é o dedutivo, o qual parte da relação entre argumentos gerais – denominados premissas – e argumentos particulares, até chegar à conclusão. O método de procedimento utilizado é o monográfico, a partir da leitura de fontes bibliográficas ligadas ao tema da pesquisa.

A relevância do presente trabalho reside no incipiente grau de estudos sobre o tema, buscando-se contribuir para o desenvolvimento das discussões no ambiente jurídico, em especial na seara tributária.

No desenvolvimento do artigo, abordar-se-ão, na primeira seção, os caracteres gerais relativos a dois institutos: a dívida ativa de natureza tributária e o precatório. Na segunda seção, estudar-se-ão o instituto da transação – inicialmente sob um viés de caráter geral (civilista) e, em seguida, sob o prisma tributário – e, na sequência, os principais dispositivos legais que regulamentam a transação entre dívidas tributárias federais e precatórios. Na terceira seção, analisar-se-ão os fundamentos da Administração Pública consensual, bem como o enquadramento da transação entre dívidas tributárias federais e precatórios como um meio complementar de tratamento de conflitos de natureza crédito-tributária no âmbito da Administração Pública, buscando-se proceder à sua adequada classificação dentre aqueles mecanismos.

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA E O PRECATÓRIO

Na presente seção, abordar-se-ão os principais aspectos atinentes à dívida ativa tributária e ao precatório.

O pagamento de tributos é um dever fundamental dos cidadãos, não podendo ser tratado como um simples *poder* para o Estado ou um *sacrifício* para aqueles. Tal pagamento é “o contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em *estado fiscal*”, não se podendo cogitar a existência de um pretenso “*direito fundamental* a não pagar impostos” (NABAIS, 2004, p. 679, grifo do autor).

No Brasil, o Sistema Tributário Nacional está disciplinado nos arts. 145 a 162 da CRFB/1988. A regulamentação infraconstitucional é feita por meio da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – mais conhecida como Código Tributário Nacional (CTN) –, além de inúmeros diplomas legislativos editados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Caso o sujeito passivo da obrigação tributária (contribuinte ou responsável) não efetue o pagamento do tributo, a autoridade administrativa deverá constituir o crédito tributário por meio do lançamento, “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível” (art. 142, *caput*, do CTN).

Uma das modalidades de extinção do crédito tributário elencadas no art. 156 do CTN – juntamente com o pagamento, a compensação, a remissão, a prescrição, a decadência, a conversão de depósito em renda, o pagamento antecipado e a homologação do lançamento, a consignação em pagamento, a decisão administrativa irreformável, a decisão judicial passada em julgado e a dação em pagamento em bens imóveis – é a transação, que será abordada de forma mais detalhada adiante.

Caso não venha a ocorrer alguma das formas de extinção do crédito tributário, este deve ser inscrito em dívida ativa pela Administração Pública, no modo estatuído pelos arts. 201 a 204 do CTN.

A dívida ativa tributária é definida como “a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular” (art. 201, *caput*, do CTN). Por sua vez, o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro), conceitua a dívida ativa tributária como “o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas”.

A dívida ativa regularmente inscrita goza de presunção relativa de certeza e liquidez – a qual pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite –, e tem o efeito de prova pré-constituída, consoante o disposto no art. 204 do CTN. Na esfera judicial, a Fazenda Pública pode cobrar a dívida ativa por meio de execução fiscal, a qual é regulamentada pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Expostos, em linhas gerais, os principais caracteres a respeito da dívida ativa tributária, passa-se à abordagem do pagamento devido pela Fazenda Pública, que no Brasil se dá por meio de um instituto denominado precatório (ou requisitório).

A CRFB/1988 dedicou um longo dispositivo (o art. 100, composto atualmente de *caput* e vinte e dois parágrafos, e alvo de várias alterações promovidas por diversas emendas constitucionais¹), em seu texto principal (sem levar em conta o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), para tratar dos precatórios. Considerando a impenhorabilidade dos bens públicos de uso comum do povo e dos bens públicos de uso especial (art. 833, I, do Código de Processo Civil – CPC) – os quais são inalienáveis (art. 100 do Código Civil – CC) –, eles não se submetem ao regime ordinário de constrição e expropriação, como ocorre com os bens pertencentes aos particulares e com os bens públicos dominicais.

Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública são efetuados exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. Tal regra não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que a Fazenda Pública deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 100, *caput* e § 3º, da CRFB/1988).

Existem duas espécies de débitos que são pagos com preferência sobre os demais. A primeira são os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, sejam idosos (ou seja, maiores de sessenta anos de idade), padeçam de doença grave ou possuam algum tipo de deficiência, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para as obrigações de pequeno valor (admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório). A segunda são os demais débitos de natureza alimentícia, os quais compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado (CRFB/1988, art. 100, §§ 1º e 2º).

Faim Filho (2018, n. p.) conceitua os precatórios (por ele denominados de “requisitórios”) como uma “representação de dívida pública, pelo prisma do devedor, originária de ordens judiciais de pagamento de títulos executivos judiciais ou extrajudiciais e também uma representação de um crédito, pelo ponto de vista do credor”.

Não obstante a minuciosa regulamentação a respeito dos precatórios, a realidade demonstra que a devida entrega dos recursos financeiros aos credores não se dá com a celeridade esperada. Na esfera federal, a expectativa é a de que, no exercício de 2022, apenas 75% (R\$ 32,4 bilhões) do montante total (R\$ 42,8 bilhões) serão pagos, remanescendo os outros 25% para o orçamento de exercícios seguintes, devido ao teto de pagamento instituído pelas ECs nºs 113/2021 e 114/2021 (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2022, <https://diariodocomercio.com.br/economia/governo-deixa-de-pagar-25-dos-precatorios-em-2022/>). A problemática envolvendo o crônico inadimplemento estatal dos precatórios não passou despercebida pela doutrina:

[...] Entre nós, o Estado, *lato sensu*, cobra os tributos, mas não paga seus débitos. Dá-se o absurdo de muitos contribuintes quebrarem por não receberem seus créditos contra o Estado, enquanto este lhes cobra implacavelmente os créditos tributários, assenhoreando-se dos bens restantes em processo privilegiado de execução fiscal. A situação é, no mínimo, kafkiana. (COELHO, 2006, p. 823, grifo do autor).

Na seção seguinte, estudar-se-á a possibilidade de transação entre dívidas ativas tributárias federais e precatórios, à luz da regulamentação constitucional e infraconstitucional do tema.

¹ Ao longo do tempo, o art. 100 da CRFB/1988 foi sucessivamente alterado pelas ECs nºs 20/1998, 30/2000, 37/2002, 62/2009, 94/2016, 113/2021 e 114/2021.

2 A TRANSAÇÃO ENTRE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS E PRECATÓRIOS

Na presente seção, analisar-se-á o instituto da transação, inicialmente sob um viés geral (civilista) e, após, sob o prisma tributário. Após, estudar-se-á o art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 (com a redação dada pela Lei nº 13.475/2022), que prevê a possibilidade de transação entre dívidas tributárias federais e precatórios.

Do ponto de vista legal, o instituto da transação está disciplinado, em linhas gerais, pelos arts. 840 a 850 do CC, constituindo uma maneira de prevenir ou terminar um litígio mediante mútuas concessões entre as partes, sendo aplicável exclusivamente a direitos patrimoniais de caráter privado:

Ilustrando a ideia, se *A* supostamente deve R\$ 100,00 a *B*, mas *B* acha que lhe é devido por *A* o valor de R\$ 500,00, ambos podem convergir suas vontades para extinguir o conflito mediante o pagamento de uma importância pactuada, v. g., de R\$ 300,00, encerrando a controvérsia. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010, p. 239, grifo do autor).

Gagliano e Pamplona Filho (2010, p. 244-245) elencam as principais características da transação civilista, a saber: a) sua indivisibilidade, consoante o *caput* do art. 848 do CC (“Sendo nula qualquer das cláusulas da transação, nula será esta”); b) o caráter restritivo de sua interpretação, segundo o art. 843 do CC (“A transação interpreta-se restritivamente, e por ela não se transmitem, apenas se declaram ou reconhecem direitos”), não sendo admissíveis a analogia ou a interpretação extensiva; c) sua natureza declaratória, a teor do *caput* do art. 845 do CC (“Dada a evicção da coisa renunciada por um dos transigentes, ou por ele transferida à outra parte, não revive a obrigação extinta pela transação; mas ao evicto cabe o direito de reclamar perdas e danos”); d) sua natureza jurídica contratual, a qual permite aos transatores a estipulação de cláusula penal, segundo o art. 847 do CC (“É admissível, na transação, a pena convencional”).

Os efeitos da transação – a exemplo da coisa julgada – se limitam à esfera jurídica dos transatores, consoante o *caput* do art. 844 do CC (“A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível”). Uma das consequências da extinção da relação obrigacional é a extinção de seus acessórios (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010, p. 245-246).

Na órbita especializada do Direito Tributário, por sua vez, “a transação é a forma de se resolver a situação jurídica existente, mediante concessões recíprocas, conforme previsão no artigo 171 do CTN” (CASTARDO, 2017, n. p.). O *caput* desse dispositivo legal assim dispõe: “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente [*sic*] extinção de crédito tributário.”

A razão para a exigência de expressa previsão legal reside no princípio da indisponibilidade dos bens públicos, pois somente após autorização prevista em lei a Fazenda Pública poderá promover concessões a um particular (CARVALHO, 2018, p. 456).

De modo distinto do clássico modelo civilista, a transação tributária não chega a evitar a ocorrência de um litígio, mas apenas o encerra:

Ao contrário do que sucede no direito civil, em que a transação tanto previne como termina o litígio, nos quadrantes do direito tributário só se admite a transação terminativa. Há de existir litígio para que as partes, compondo seus mútuos interesses, transijam. Agora, divergem os autores a propósito das proporções semânticas do vocábulo *litígio*. Querem alguns que se trate de conflito de interesses deduzido judici-

A transação entre dívidas tributárias federais e precatórios como meio autocompositivo de tratamento de conflitos: apontamentos após a Lei nº 14.375/2022

almente, ao passo que outros estendem a acepção a ponto de abranger as controvérsias meramente administrativas. Em tese, concordamos com a segunda alternativa. O legislador do Código [Tributário Nacional] não primou pela rigorosa observância das expressões técnicas, e não vemos por que o entendimento mais largo viria em detrimento do instituto ou da racionalidade do sistema. O diploma legal permissivo da transação trará, certamente, o esclarecimento desejado, indicando a autoridade ou as autoridades credenciadas a celebrá-la. (CARVALHO, 2018, p. 456-457, grifo do autor).

Na esfera federal, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, prescreve as condições e os requisitos para que a União, as autarquias e as fundações federais, bem como os devedores ou as partes adversas, efetuem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. A transação depende de um juízo de oportunidade e conveniência a ser exercido pela União, e a medida deve – sempre de forma motivada – atender ao interesse público (art. 1º, *caput* e §1º).

Nesse ponto, é importante conectar a menção ao interesse público como fundamento para a realização dos acordos em matéria tributária com as exigências da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em relação às decisões que tenham por base valores jurídicos abstratos. De acordo com o art. 20 da LINDB, não se pode decidir com base nesses valores sem a devida avaliação das consequências práticas da decisão [...] (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 65).

O art. 2º da Lei nº 13.988/2020 prevê a existência de três modalidades de transação, a saber: a) por proposta individual ou por adesão (para a cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas; na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da União; ou no contencioso administrativo fiscal); b) por adesão (para os demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário); c) por adesão (para o contencioso tributário de pequeno valor).

Em sua redação original, o art. 11 da Lei nº 13.988/2020 previa três espécies de benefícios que poderiam ser concedidos em uma transação: a) a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos encargos legais referentes a créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estipulados pela autoridade; b) a oferta de prazos e formas de pagamento especiais, tais como o diferimento e a moratória; c) a oferta, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições.

Em 8 de dezembro de 2021, com a promulgação da EC nº 113, o § 11 do art. 100 da CRFB/1988 teve sua redação alterada, *verbis*:

Art. 100. [...]

§ 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; [...] (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Menos de seis meses depois, foi aprovada a Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022, a qual – dentre outras providências – regulamentou o disposto no inciso I do § 11 do art. 100 da CRFB/1988. A partir daí, mais duas espécies de benefícios passaram a ser admitidas na transação regulamentada por meio da Lei nº 13.988/2020, a saber: d) o uso de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, até o limite de 70% do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver; e) a utilização de precatório ou de

direito creditório com sentença de valor transitada em julgado, para amortização de dívida tributária principal, multa e juros (esta última prevista no inciso V do art. 11 da Lei nº 13.988/2020).

Na esfera infralegal, a transação prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 é atualmente regulamentada pelos arts. 78 a 83 da Portaria nº 6.757, de 29 de julho de 2022, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Dentre seus vários pontos, é possível destacar: a) o precatório federal pode ser próprio ou de terceiro; b) o saldo devedor objeto da transação pode ser amortizado ou liquidado; c) a transação pode ser feita por adesão ou de modo individual; d) o direito creditório é fiduciariamente cedido à União, por meio de escritura pública lavrada no Registro de Títulos e Documentos; e) se o valor do precatório for insuficiente para a liquidação integral do saldo devedor transacionado, o contribuinte deverá continuar pagando as parcelas remanescentes; f) caso remanesça saldo do precatório, o valor poderá ser devolvido ao devedor-cedente, desde que não existam outras inscrições ativas em seu nome.

3 A TRANSAÇÃO ENTRE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS E PRECATÓRIOS COMO MEIO COMPLEMENTAR DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS

Na presente seção, analisar-se-ão os fundamentos da Administração Pública consensual, bem como o enquadramento da transação entre dívidas tributárias federais e precatórios como um método complementar de tratamento adequado de conflitos no âmbito da Administração Pública, procedendo-se à sua classificação dentre tais meios.

Segundo Di Salvo (2018, p. 23), um dos principais marcos evolutivos da gestão administrativa no século XXI é o consensualismo, o qual se contrapõe ao modelo de Administração Pública burocrática e supera a tradicional concepção vertical da relação entre o Estado e os administrados.

Conforme Kuhn (2011, p. 13), o vocábulo “paradigma” pode ser conceituado como uma realização científica universalmente reconhecida que, durante um determinado período de tempo, fornece “problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Nessa senda, a Administração Pública consensual representa uma verdadeira mudança de paradigma no Direito Administrativo:

A nova forma de visualizar a relação entre Estado e a sociedade aponta para uma mudança na forma como o Direito Público enxerga a gestão da Administração Pública. De um sistema verticalizado, burocratizado e autoritário, deve-se mudar a concepção para uma gestão horizontalizada, flexível e que permita a concertação de interesses legítimos, para que a tomada de decisão seja feita de acordo com uma negociação entre a Administração e seus administrados.

Esta nova forma depende de uma cooperação recíproca entre Estado e sociedade civil, que passa a ter sentido axiológico na legitimação democrática do Estado. Nesse sentido, faz-se necessário o estabelecimento de um espaço dialógico entre Estado e sociedade civil, a qual por natureza já é pluralizada e complexa. Assim, é necessário que se estabeleçam mecanismos que propiciem o diálogo permanente e democrático na gestão administrativa. (DI SALVO, 2018, p. 33).

Rodrigues (2009, p. 43) prefere adotar, em vez de “Administração Pública consensual”, a expressão “Administração concertada”, que corresponde a um novo “estilo de administração”, receptivo à negociação no procedimento das decisões administrativas e na sua implementação relativa à intervenção econômica e social.

A transação entre dívidas tributárias federais e precatórios como meio autocompositivo de tratamento de conflitos: apontamentos após a Lei nº 14.375/2022

As formas de composição consensual de conflitos na órbita administrativa são vias de estímulo do civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações socioeconômicas. O retardo na aceitação das vias negociais administrativas ocorreu em razão de uma visão imperativa, proveniente da doutrina francesa, que as considerava proibidas para o Direito Administrativo. Entretanto, nunca foi aventada a hipótese de se negociar o interesse público propriamente dito, e sim a de se negociarem formas de atingi-lo com maior eficiência (MAIA, 2014, p. 81).

Nos dias 22 e 23 de agosto de 2016, o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal promoveu em Brasília a “I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios”, sob a coordenação dos ministros Luis Felipe Salomão e Antonio Carlos Ferreira (do Superior Tribunal de Justiça – STJ), bem como dos professores Kazuo Watanabe e Joaquim Falcão. Dentre os 87 enunciados aprovados, merece realce o de número 53, *verbis*:

Estimula-se a transação como alternativa válida do ponto de vista jurídico para tornar efetiva a justiça tributária, no âmbito administrativo e judicial, aprimorando a sistemática de prevenção e solução consensual dos conflitos tributários entre Administração Pública e administrados, ampliando, assim, a recuperação de receitas com maior brevidade e eficiência. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2016).

Nessa senda, a transação entre dívidas tributárias federais e precatórios – prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 (com a redação dada pela Lei nº 13.475/2022) – constitui um exemplo de manifestação da Administração Pública consensual, sendo um instrumento que busca tratar um conflito de natureza crédito-tributária por meio de um ajuste de contas entre o devedor e a Fazenda Pública.

A consensualidade, portanto, exsurge como um instrumento de suma importância para a reconfiguração do contencioso tributário como hoje o conhecemos. Alteram-se os paradigmas das relações tributárias do País e da advocacia no contencioso tributário. A abertura à transação tributária é o caminho que permitirá atingir um modelo mais adequado à geração de riquezas no País e à redução de litigiosidade. (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 71).

Na sequência, abordar-se-á a classificação do instituto da transação entre dívidas tributárias federais e precatórios dentre os diversos métodos complementares de tratamento de conflitos.

Os métodos de tratamento de conflitos podem ser classificados em dois grupos principais: os autocompositivos e os heterocompositivos. Na autocomposição, o tratamento do conflito é resultado de um ato volitivo das partes envolvidas, as quais assumem a responsabilidade pela decisão tomada (SPENGLER, 2019, p. 75-76). Como exemplos, é possível citar – em ordem alfabética – a conciliação, a mediação e a negociação. Na heterocomposição, um terceiro decide o conflito sem auxiliar as partes envolvidas, as quais ficam vinculadas à decisão. Como exemplos, existem a arbitragem e a jurisdição (SPENGLER, 2019, p. 167).

Outrossim, podem-se dividir os métodos de tratamento de conflitos em adversariais e não adversariais. Nos meios adversariais, os envolvidos se enfrentam, e a vitória de um representa a derrota do outro; são exemplos a arbitragem, a autotutela e a jurisdição. Por sua vez, nos meios não adversariais, os envolvidos não atuam como antagonistas, pois desejam um resultado que possa gerar benefícios a todos; são exemplos a conciliação, a evitação, a facilitação, a mediação e a negociação (ARLÉ, 2016, p. 134-144).

Coelho (2006, p. 828, grifo do autor) alerta para o fato de que transacionar não é sinônimo de pagar; transacionar significa operar para possibilitar o pagamento: “É *modus faciendi*, tem feito processual, preparatório do pagamento. Por meio de uma transação, muita vez ocorre pagamento em moeda consorciado a pagamento por compensação [...]”.

Este é o caso da transação entre dívidas tributárias federais e precatórios: por meio de concessões recíprocas, o precatista prescinde de receber seu crédito – devido pela União –, enquanto a Fazenda Pública federal, em contrapartida, compromete-se a não cobrar a dívida daquele.

A transação reflete o prestígio da isonomia material. Ao autorizar à Fazenda Pública dispor sobre matéria tributária, o espectro de negociação permite que a autocomposição seja adequada à realidade de cada um dos contribuintes. Leva-se em conta a capacidade de pagamento, a natureza do crédito, o tempo de inscrição etc.

Há aqui um forte caráter de justiça fiscal, de auxílio aos que efetivamente precisam de apoio em momentos de crise. [...] (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 64).

Constituindo uma espécie de composição entre o precatista e a Fazenda Pública federal, a transação entre dívidas tributárias e precatórios (prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020) pode ser classificada como um método autocompositivo e não adversarial de tratamento adequado de conflitos, contribuindo para a concretização do ideal de justiça tributária.

CONCLUSÃO

Uma vez descumprido pelo cidadão o dever fundamental de pagar tributos – e não tendo ocorrido qualquer modalidade de extinção do crédito tributário –, exsurge a dívida ativa tributária, cuja cobrança judicial se dá por meio de uma execução fiscal.

Os débitos da Fazenda Pública são pagos por meio de um regime especial denominado precatório, com nítido privilégio do Estado sobre os particulares (cujos bens, ao contrário dos públicos, são alienáveis e penhoráveis, ressalvadas as exceções previstas na legislação). Entretanto, o inadimplemento estatal é uma realidade que levou o legislador constituinte reformador a emendar a CRFB/1988 várias vezes, em busca de uma solução para esse grave problema.

No Direito Civil, a transação – estabelecida por meio de concessões recíprocas – previne ou encerra um litígio. Já no Direito Tributário, por seu turno, a transação finaliza o litígio e extingue o crédito tributário.

A EC nº 113/2021, ao modificar a redação do § 11 do art. 100 da CRFB/1988, possibilitou aos credores de precatórios requererem à Fazenda Pública a quitação de débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive por meio de uma transação resolutiva de litígio.

Em consonância com esse novo panorama, a Lei nº 13.475/2022 modificou a Lei nº 13.988/2020, que trata da transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos tributários e não tributários da Fazenda Pública federal. Com a inclusão do inciso V no art. 11 da Lei nº 13.988/2020, possibilitou-se aos credores transacionarem com a União utilizando precatório (ou direito creditório com sentença de valor transitada em julgado), com o intuito de promover a amortização da dívida tributária principal, da multa e dos juros.

O modelo de Administração Pública consensual supera a tradicional concepção vertical da relação entre o Estado e os administrados, simbolizando uma verdadeira mudança de paradigma na órbita do Direito Administrativo. Nessa senda, a transação entre dívidas ativas tributárias federais e precatórios – prevista no art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020 – constitui um exemplo de manifestação da Administração Pública consensual, sendo um instrumento que busca tratar um conflito de natureza creditício-tributária por meio do ajuste de contas entre o devedor e a Fazenda Pública.

Constituindo uma espécie de composição entre o devedor tributário/precatorista e a credora tributária/Fazenda Pública federal, a transação entre dívidas ativas tributárias e precatórios (permitida pelo art. 11, V, da Lei nº 13.988/2020) pode ser considerada um método complementar de tratamento adequado de conflitos, sendo classificada dentre os meios autocompositivos e não adversariais.

REFERÊNCIAS

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc94.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017**. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Emenda constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320compilado.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação *in loco* na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14375.htm#art10. Acesso em: 7 ago. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 29. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

A transação entre dívidas tributárias federais e precatórios como meio autocompositivo de tratamento de conflitos: apontamentos após a Lei nº 14.375/2022

CASTARDO, Hamilton Fernando. **Direito tributário na prática**. 4. ed. São Paulo: Hamilton Fernando Castardo, 2017. Edição do Kindle.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. rev. e atual. de acordo com o Código Civil de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Prevenção e solução extrajudicial de litígios: enunciados aprovados**. Brasília: CJF, 2016. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/?_authenticator=60c7f30ef0d8002d17dbe298563b6fa2849c6669. Acesso em: 28 jan. 2019.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Governo deixa de pagar 25% dos precatórios em 2022**. Economia, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/governo-deixa-de-pagar-25-dos-precatórios-em-2022/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. **Mediação na administração pública brasileira: o desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Almedina, 2018.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios e requisições de pequeno valor: no direito constitucional e no direito financeiro**. São Paulo: IPAM, 2018. Edição do Kindle.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume II: obrigações**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, v. 16, n. 31, jan./jun. 2014. Disponível em: http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acesso em: 28 jan. 2019.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2004.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN nº 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=12527>. Acesso em: 8 ago. 2022.

RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô Souza. **Alternativas consensuais de resolução dos conflitos tributários no direito brasileiro: perspectivas à luz do princípio da legalidade**. Recife: O Autor, 2009.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Dicionário de mediação: v. 1: A-L**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.