

A transação tributária e a racionalização da cobrança fiscal: o novo protagonismo da Advocacia Pública na gestão da dívida ativa

Luís Romeu Araújo Tavares

Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública. Procurador do Estado de Goiás. *E-mail:* romeuaraujo10@gmail.com.

Resumo: O presente artigo analisa o instituto da transação tributária, consolidado pela Lei nº 13.988/2020, e as medidas de racionalização da cobrança judicial como vetores de uma profunda reconfiguração institucional na gestão da dívida ativa no Brasil. Com premissa na distinção conceitual e principiológica entre a transação e os programas de refinanciamento (Refis), e com suporte na teoria do *nudge* da economia comportamental, demonstra-se a superioridade do modelo consensual e seletivo para a promoção da justiça fiscal e da conformidade tributária. Aborda-se a superação da dicotomia entre atos vinculados e discricionários à luz do princípio da juridicidade, contextualizando a discricionariedade regrada que pauta a atuação da Advocacia Pública. Analisa-se, ainda, a crise de efetividade da execução fiscal, com base nos dados do Relatório “Justiça em Números 2024”, e como a resposta do Poder Judiciário, materializada na decisão do STF no Tema 1184 e na Resolução CNJ nº 547/2024, realoca o centro decisório da recuperação de créditos para a Advocacia Pública. Utilizando o caso da PGE-GO como paradigma, verifica-se que esse novo desenho confere à Advocacia Pública um protagonismo consentâneo com seu papel constitucional (CF, arts. 131 e 132) e a transforma de litigante em massa em gestora estratégica do crédito público.

Palavras-chave: Transação tributária. Advocacia Pública. Dívida ativa. Execução fiscal. *Nudge*. Consensualidade administrativa.

Sumário: **1** Introdução – **2** A transação tributária como instrumento de consensualidade na Administração Pública – **3** A arquitetura da escolha na política fiscal: a teoria do *nudge* e a transação tributária – **4** A resistência à mudança e a defesa do modelo liderado pela Advocacia Pública – **5** O esgotamento do modelo tradicional de cobrança: a execução fiscal como gargalo do Judiciário – **6** A fixação de valores de alçada como instrumento de eficiência: o paradigma da PGE-GO – **7** A reconfiguração institucional: o protagonismo da Advocacia Pública na gestão e recuperação do crédito fiscal – **8** Conclusão – Referências

1 Introdução

A administração fiscal brasileira vivencia um momento de profunda reestruturação, impulsionada pela necessidade de superar um modelo de cobrança de créditos públicos marcado pela ineficiência sistêmica e pela excessiva judicialização. Historicamente, a recuperação da dívida ativa esteve atrelada a um paradigma contencioso, cuja principal ferramenta, a execução fiscal, revelou-se um dos maiores gargalos do Poder Judiciário. O diagnóstico é incontestável e anualmente reiterado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Em sua mais recente edição, o relatório “Justiça em Números 2024” (ano-base 2023) evidencia a dimensão da crise: um acervo de 26,4 milhões de execuções fiscais pendentes, com uma taxa de congestionamento de 87,8% e um tempo médio de tramitação de 6 anos e 9 meses para os processos em curso (Brasil, 2024).

Nesse cenário, a combinação de novos institutos jurídicos e de medidas de racionalização da cobrança sinaliza uma mudança paradigmática: o deslocamento do eixo decisório de um modelo puramente judicializado para um de gestão estratégica e consensual, o qual confere um protagonismo inédito e constitucionalmente adequado à Advocacia Pública. Este artigo sustenta a tese de que a convergência da transação tributária, consolidada em âmbito federal pela Lei nº 13.988/2020 e replicada por diversos entes subnacionais, com as políticas de racionalização da cobrança, amparadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1184 e pela Resolução CNJ nº 547/2024, representa mais do que uma simples modernização de ferramentas arrecadatórias. Trata-se de uma reconfiguração institucional fundamental que realinha a atuação da Advocacia Pública com os princípios da consensualidade e da eficiência, em observância ao art. 37 da Constituição Federal.

Para desenvolver este argumento, o trabalho estrutura-se em seções que abordam, sucessivamente, o conceito e a natureza da transação tributária, inserindo-a no contexto da consensualidade administrativa e distinguindo-a dos tradicionais programas de refinanciamento (Refis). Em seguida, recorre-se à teoria do *nudge*, da economia comportamental, para demonstrar a superioridade da transação como instrumento de política fiscal. Posteriormente, aborda-se a resistência de outras carreiras de Estado a este novo modelo, refutando seus argumentos e demonstrando a robustez jurídica e a eficiência gerada pela atuação estratégica da Advocacia Pública. Analisa-se, então, o esgotamento do modelo tradicional de

cobrança, evidenciado pelos dados do CNJ e pela resposta do próprio Judiciário. O caso da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (PGE-GO) é apresentado como um paradigma da aplicação bem-sucedida dessas novas diretrizes. Por fim, discute-se como essa nova arquitetura de cobrança fiscal redefine o papel da Advocacia Pública, transformando-a de mera litigante em massa em gestora estratégica do crédito público, em pleno cumprimento de seu mister constitucional.

2 A transação tributária como instrumento de consensualidade na Administração Pública

A emergência da transação tributária como ferramenta central na recuperação de créditos fiscais reflete uma transformação mais ampla no Direito Administrativo brasileiro, que gradualmente substitui a lógica da imposição unilateral pela cultura do diálogo e da consensualidade. Esse movimento não representa uma renúncia à autoridade estatal, mas sim uma busca por maior eficiência e legitimidade na consecução do interesse público.

2.1 Conceito, natureza jurídica e o princípio da consensualidade na LINDB

Prevista nos artigos 156, inciso III, e 171 do Código Tributário Nacional (CTN) como modalidade de extinção do crédito tributário, a transação, que se opera por meio de concessões mútuas, objetiva terminar ou prevenir litígios. A doutrina, ao analisar a Lei nº 13.988/2020, celebra-a como uma ambiciosa mudança de paradigma que permite, após décadas de ortodoxia, a autocomposição sobre o crédito tributário e permite uma gestão dialógica da coisa pública (Barbosa, 2022).

Sua natureza jurídica é controvertida. Parcela da doutrina defende que a transação tem natureza de ato administrativo participativo, uma vez que formado de modo dialógico com o particular (Dacomo, 2008). Por outro lado, encontram-se, ainda, defensores da tese de que a transação possui natureza de negócio jurídico, pois pressupõe a existência de mútuas concessões entre os sujeitos da relação tributária (Melo, 2024).

No contexto geral deste artigo, a controvérsia quanto à natureza jurídica do instituto merece papel secundário. Não obstante, a divergência encontra relevância no tocante à existência ou não de direito subjetivo à realização da transação e, consequentemente, à possibilidade de controle judicial da atuação administrativa.

Neste particular, defende-se que, nos casos em que a transação ocorrer por adesão, mediante a publicação de edital específico no qual constem as condições para a participação do contribuinte, haverá menor espaço de discricionariedade administrativa, pois, conforme leciona Freire:

Nos casos em que haja mero ato administrativo, que verifica o atendimento às condições postas pelo veículo normativo e aplica as consequências nela previstas, ainda que a pedido do contribuinte, haverá verdadeiro direito subjetivo à transação; a discricionariedade do Fisco a que alude o art. 1º, da LGT encerra-se com o lançamento do edital.

Nos demais casos, não se prescinde de uma análise mais acurada do caso concreto pela Administração Tributária, que elege contratar ou não em nome do Estado, ainda que sob o forte influxo de normas de Direito Público, a impor seja a decisão de contratar motivada e lastreada em fundamentos idôneos. A discricionariedade inerente à gestão fiscal será mitigada, nesses casos, pela cláusula de isonomia constante do art. 1º, 2º, da LGT, de modo que, em condições semelhantes, será exigida a aceitação de proposta de transação semelhante. (Freire, 2023)

A transação também ganha especial relevo no contexto do movimento pela consensualidade na Administração Pública, fortalecido pela Lei nº 13.655/2018, que introduziu novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O art. 26 da LINDB, em particular, funciona como uma cláusula geral de negociação, autorizando a celebração de compromissos para eliminar irregularidades, incertezas ou situações contenciosas (Brasil, 2018). Essa norma representa a superação de uma visão dogmática e anacrônica da indisponibilidade absoluta do interesse público, que historicamente obstaculizava soluções negociadas. O avanço da consensualidade não é apenas uma evolução filosófica, mas uma resposta pragmática à falência do modelo de imposição. Diante da complexidade social e da incapacidade material do Estado de impor sua vontade em todos os casos, especialmente na seara fiscal, negociar torna-se uma ferramenta indispensável de governança. A transação tributária, portanto, não é um corpo estranho no ordenamento, mas a materialização, na seara fiscal, de uma filosofia de governança pública mais moderna, dialógica e, acima de tudo, eficiente.

2.2 A distinção fundamental: transação *versus* programas de refinanciamento (Refis)

É crucial distinguir a transação dos recorrentes Programas de Recuperação Fiscal (Refis). A confusão entre os dois institutos obscurece a profunda mudança

de paradigma que a transação representa. Enquanto os Refis caracterizam-se como benefícios fiscais unilaterais e de adesão em massa, a transação opera sob uma lógica seletiva e bilateral. A concessão de benefícios não é automática, mas condicionada a uma análise criteriosa da situação do devedor e da probabilidade de recuperação do crédito. O objetivo transcende a mera arrecadação de curto prazo, típica dos Refis, e volta-se para a resolução efetiva do litígio e para a promoção da regularidade fiscal sustentável do contribuinte, configurando-se como uma política de Estado, e não apenas de governo.

Essa distinção é mais do que técnica; é principiológica. O Refis remete a um modelo de Estado que concede “graça” de forma indiscriminada, gerando severas distorções concorrenciais e fiscais. A transação, por sua vez, é o instrumento de um Estado-gestor, que negocia com base em critérios racionais para otimizar resultados e promover a justiça fiscal. A tabela a seguir sintetiza as diferenças fundamentais entre os dois modelos:

Tabela 1 – Diferenças fundamentais

| Critério | Transação tributária (Lei nº 13.988/2020) | Programas de refinanciamento (Refis) |
|----------------------------------|--|--|
| Natureza jurídica | Negócio jurídico bilateral (ato ou contrato administrativo). | Benefício fiscal unilateral; ato de “graça fiscal”. |
| Seletividade | Alta. Baseada em análise da capacidade de pagamento e recuperabilidade do crédito. | Baixo. Adesão em massa; em regra, aberta a todos os devedores. |
| Objetivo principal | Resolução de litígios, sustentabilidade fiscal do contribuinte e otimização da cobrança. | Arrecadação de curto prazo, geralmente para fechar contas do governo. |
| Concessões | Mútuas e escalonadas, conforme o perfil do devedor e da dívida. | Padronizadas e lineares, independentes da situação do devedor. |
| Incentivo econômico | Incentiva a regularidade e a cooperação. Penaliza o devedor contumaz com a negativa do acordo. | Incentiva a inadimplência estratégica (“esperar o próximo Refis”). |
| Impacto na justiça fiscal | Promove a isonomia material, através de tratamento desigual às situações desiguais. | Gera injustiça fiscal e premia o mau pagador em detrimento do bom pagador. |
| Caráter temporal | Política de Estado, de caráter permanente. | Política de governo, de caráter esporádico e cíclico. |

Fonte: Elaborada pelo autor.

2.3 A discricionariedade regrada: critérios de recuperabilidade e a inexistência de direito subjetivo do contribuinte

A celebração da transação, em princípio, não constitui um direito subjetivo do contribuinte. Isso porque se exige um juízo de conveniência e oportunidade da Administração, através de seu órgão de Advocacia Pública, fundamentado nos preceitos legais e regulamentares. Contudo, essa margem de liberdade decisória não é sinônimo de arbitrariedade, mas de uma *discricionariedade regrada*. Conforme defendido no item 2.1, o gestor do crédito público terá maior margem de atuação se a transação se der na modalidade individual; se, por adesão, a discricionariedade é mitigada após a publicação do edital.

A doutrina administrativista contemporânea tem questionado a rígida dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário, e atualmente propõe uma visão de que existem diferentes graus de vinculação da atividade administrativa à juridicidade. O princípio da juridicidade, mais amplo em relação à legalidade estrita, impõe que a Administração Pública se submeta não apenas à lei em sentido formal, mas a todo o bloco normativo, o que inclui os princípios constitucionais. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira pondera que:

O incremento das normas jurídicas com textura aberta, especialmente os princípios jurídicos e as regras que consagram conceitos jurídicos indeterminados, fomenta a liberdade (discricionariedade regrada) do gestor para a tomada das decisões administrativas.

O caminho, no entanto, é de mão dupla: ao mesmo tempo que há um nítido incremento do prestígio da atividade exercida pela Administração Pública na concretização das normas constitucionais, o princípio da juridicidade gera, naturalmente, restrições mais sensíveis à atuação do administrador e amplia o controle externo dos atos administrativos. (Oliveira, 2019).

A transação tributária é um exemplo paradigmático de discricionariedade regrada. A lei não estabelece um dever de transigir, mas faculta essa possibilidade e estabelece, contudo, balizas e critérios para o exercício dessa faculdade. O modelo implementado no Estado de Goiás, por meio da Lei Complementar nº 197/2024, é exemplar nesse aspecto. A norma estabelece um sistema de pontuação (*rating*) que classifica os créditos inscritos em dívida ativa como “recuperáveis”, “de difícil recuperação” ou “irrecuperáveis”, com base em parâmetros objetivos como a

idade da dívida, a situação cadastral do devedor e a existência de garantias. Os descontos e prazos de parcelamento são concedidos de forma escalonada, de acordo com essa classificação (Goiás, 2024). Tal metodologia confere objetividade, isonomia e transparência ao processo, o que alinha a decisão de transacionar a uma análise de custo-benefício e impede a arbitrariedade.

3 **A arquitetura da escolha na política fiscal: a teoria do *nudge* e a transação tributária**

A transição do modelo de Refis para o de transação tributária representa uma evolução na sofisticação da política fiscal, que passa a incorporar premissas da economia comportamental para induzir comportamentos desejáveis, em vez de apenas reagir à inadimplência.

3.1 **O conceito de *nudge* na economia comportamental e sua aplicabilidade ao direito tributário**

Desenvolvido pelos laureados com o Nobel de Economia Richard Thaler e Cass Sunstein, o conceito de *nudge* refere-se a qualquer aspecto da “arquitetura de escolhas” que altera o comportamento das pessoas de maneira previsível, sem proibir opções ou alterar significativamente seus incentivos econômicos. Conforme definem os próprios autores, “um *nudge*, como usaremos o termo, é qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de uma maneira previsível, sem proibir quaisquer opções ou alterar significativamente seus incentivos econômicos”.

A teoria parte da constatação de que os seres humanos não são agentes perfeitamente racionais (*homo economicus*), mas sim *homo sapiens*, cujas decisões são influenciadas por vieses cognitivos, heurísticas e pelo contexto em que a escolha é apresentada. Essa abordagem tem vasta aplicabilidade na formulação de políticas públicas, inclusive na área tributária, em que pode ser utilizada para guiar os contribuintes a um comportamento de maior conformidade fiscal.

A relevância dos aspectos comportamentais na efetividade da cobrança fiscal foi ressaltada pelo Professor e Procurador-Geral Adjunto da Dívida Ativa da União, João Henrique Chaufaille Grognet. Em sua exposição no seminário “Transação tributária como instrumento de efetividade fiscal: aspectos jurídicos e econômicos”, promovido pela PGE-GO, sustentou que a abordagem na comunicação

com o contribuinte é um fator decisivo para o sucesso da arrecadação. Segundo Grognet, o envio de cartas de cobrança com ameaças de protesto, judicialização e negativação tende a gerar aversão e resistência. Em contrapartida, uma comunicação com linguagem simples e acessível, que informa sobre a existência da dívida e apresenta a possibilidade de regularização por meio da transação, fomenta um espírito de cooperação e cidadania, o que incrementa significativamente as chances de êxito. Essa perspectiva prática demonstra como a arquitetura da escolha, ao evitar uma abordagem coercitiva e optar por um convite à regularização, atua como um *nudge* positivo.

Experiências no Brasil, como o projeto “Nudge Fisco” da SEFAZ-SP e experimentos na Receita Federal, já demonstram o potencial de intervenções comportamentais, como o envio de comunicações com estímulos positivos ou negativos, para aumentar a regularização de débitos (Kishi, 2024). Um simples lembrete sobre a inscrição em dívida ativa e as opções de regularização antes de medidas mais gravosas, por exemplo, pode funcionar como um *nudge* eficaz.

3.2 Incentivos a bons pagadores e desincentivos ao devedor contumaz: a superioridade da transação

Nessa perspectiva, os sucessivos programas de Refis podem ser interpretados como um *nudge* negativo. Ao criarem uma expectativa cíclica e quase certa de anistia, eles “empurram” o contribuinte com capacidade de pagamento para a inadimplência estratégica. A decisão racional, nesse ambiente, passa a ser a de não pagar os tributos em dia e aguardar um futuro parcelamento especial, que invariavelmente oferece condições mais vantajosas do que o adimplemento pontual. Essa prática gera uma profunda injustiça fiscal, a qual penaliza o bom pagador e mina a moral tributária da sociedade.

A transação, em contrapartida, constrói uma arquitetura de escolhas mais inteligente e positiva. Ela cria um sistema dual que segmenta os devedores com base em seu perfil e comportamento. Para o contribuinte que enfrenta dificuldades financeiras genuínas, a transação oferece uma via de regularização viável. Para o devedor contumaz, a transação pode e deve ser negada. A consequência para este último não é mais a espera por um novo Refis, mas a perspectiva real de sofrer uma cobrança judicial agora mais célere e focada. Esse novo desenho de incentivos funciona como um poderoso *nudge* para a conformidade, em forte desestímulo à inadimplência deliberada.

Em longo prazo, o impacto da transação transcende a mera alteração de comportamentos isolados. Enquanto os Refis sinalizavam que a inadimplência seria eventualmente perdoada, o que ensejou a consolidação de uma cultura de “espera”, a transação envia um sinal oposto: o Estado negocia com quem tem dificuldades reais, mas será implacável com a inadimplência estratégica. Essa nova sinalização desmonta a expectativa do perdão cíclico e pode fomentar uma mudança cultural duradoura, na qual a norma social se desloca da “inadimplência esperta” para a “regularidade como regra”, em fortalecimento à moral tributária da sociedade. A transação, portanto, não é apenas uma ferramenta de cobrança, mas um instrumento de pedagogia fiscal.

4 A resistência à mudança e a defesa do modelo liderado pela Advocacia Pública

A implementação de um modelo de gestão fiscal mais moderno e consensual, centrado na Advocacia Pública, não ocorre sem enfrentar resistências institucionais. Uma das principais fontes de atrito reside na disputa de competências com a carreira de auditoria fiscal, que historicamente deteve o monopólio sobre o ciclo de vida do crédito tributário.

4.1 A disputa de competências e a proposta da carreira fiscal

Essa tensão ficou evidente nos debates sobre a regulamentação da reforma tributária, nos quais a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) defendeu um modelo de transação que segmenta a atuação dos órgãos estatais. A proposta da entidade sugere que a Administração Tributária (o Fisco) conduza as negociações nos primeiros 12 meses após a constituição do crédito, com a Procuradoria assumindo a competência para transigir apenas após o ajuizamento da execução fiscal.

Tal modelo, contudo, revela-se ineficiente e anacrônico por diversas razões. Primeiramente, ele ignora a própria natureza jurídica da transação, que não é um ato de constituição ou revisão do lançamento tributário — competência exclusiva do auditor fiscal —, mas sim um negócio jurídico para a resolução de um litígio sobre um crédito já constituído e, na maioria das vezes, de difícil recuperação. Em segundo lugar, a proposta vai na contramão do movimento de desjudicialização e racionalização da cobrança. Ao condicionar a atuação da Procuradoria ao ajuizamento da

execução, o modelo perpetua a cultura da litigiosidade, mantendo o processo judicial como etapa obrigatória, em vez de tratá-lo como a *ultima ratio*.

4.2 A natureza da transação: ato de gestão de cobrança, não de apuração fiscal

O principal argumento contrário à competência da PGE é o de que a transação constituiria uma “usurpação de função”, pois alteraria o crédito tributário lançado pelo Auditor. Esse argumento parte de uma premissa equivocada. A transação não implica relançar o tributo ou rediscutir o mérito do fato gerador. A negociação ocorre sobre um crédito já constituído, definitivo e inscrito em dívida ativa, e as concessões recaem sobre os acréscimos legais (multas e juros) e as condições de pagamento.

A transação, portanto, não desconstitui o trabalho do Auditor. Pelo contrário, ela parte do trabalho do Auditor como premissa e busca dar-lhe efetividade prática, por meio de uma solução para que o crédito por ele constituído seja, de fato, recuperado, ainda que em condições diferentes das originalmente previstas. É um *ato de gestão de cobrança, não de apuração fiscal*. A análise requerida é jurídica e econômico-financeira, focada na avaliação de riscos processuais e na capacidade de pagamento do devedor, atribuições inerentes à Advocacia Pública.

4.3 A Advocacia Pública como garantidora da segurança jurídica e da consensualidade

Longe de ser uma ameaça, a centralização da transação na PGE é a maior garantia de segurança jurídica para o programa. A *expertise* da Procuradoria é fundamental para *assegurar que cada acordo observe os limites legais e constitucionais, ofereça segurança jurídica ao contribuinte, gere menor risco de nulidades futuras e encerre definitivamente o litígio*. A chancela do órgão de representação judicial do Estado confere ao acordo a força e a credibilidade necessárias para que o particular tenha a certeza de que sua situação fiscal estará regularizada de forma irretratável.

Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir do Código de Processo Civil de 2015, elegeu a solução consensual de conflitos como um de seus pilares. O art. 3º do CPC determina que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (Brasil, 2015), diretriz que a transação tributária conduzida pela PGE materializa perfeitamente na seara fiscal.

4.4 Políticas públicas baseadas em evidências: os resultados em outros estados

A adoção de políticas públicas deve se basear em evidências, e não em disputas corporativas. A própria LINDB, em seu art. 20, prevê que os *atos devem considerar as consequências e impactos reais (consequencialismo)* (Brasil, 2018), fator que demanda uma análise pragmática dos modelos de gestão. As evidências de outros estados demonstram a eficácia da transação realizada por meio das procuradorias. Em São Paulo, o programa “Acordo Paulista”, gerido pela PGE-SP, resultou em uma arrecadação recorde de R\$6,49 bilhões da dívida ativa em 2024, um crescimento de 47% em relação ao ano anterior, além de já ter viabilizado a negociação de mais de R\$58 bilhões em débitos. No Espírito Santo, o programa “Regularize Capixaba”, conduzido pela PGE-ES, tem sido destacado pelo potencial de aquecer a economia local e permitir que empresas recuperem o acesso a financiamentos e mantenham empregos.

É relevante notar que um estudo realizado FGV-SP aponta que, até o ano de 2025, *apenas 48% das unidades federativas possuíam legislação sobre transação tributária* (Piscitelli et al., 2025). Isso coloca os estados que já legislaram, como Goiás, em uma posição de vanguarda. A Lei Complementar Estadual nº 197/2024 já alinhou Goiás com esta melhor prática nacional. A tarefa agora é superar as resistências internas e operacionalizar o modelo que já se provou o mais eficiente e juridicamente seguro, garantindo que o Estado colha os mesmos benefícios fiscais e econômicos observados em outras partes do Brasil.

Além de promover eficiência arrecadatória e redução da litigiosidade, a transação tributária pode fomentar a transformação da relação Estado-contribuinte através do fortalecimento da legitimidade e confiança nas instituições públicas (Guimarães; Pereira, 2025). Esse movimento pode e deve ser coordenado pela Advocacia Pública, a qual guarda equidistância do ato administrativo que ensejou o lançamento fiscal sem se deixar de atentar aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade.

5 O esgotamento do modelo tradicional de cobrança: a execução fiscal como gargalo do Judiciário

A necessidade de novos instrumentos como a transação decorre diretamente da falência do modelo tradicional de cobrança, centrado quase que exclusivamente

na execução fiscal. Os dados oficiais do Poder Judiciário expõem um quadro de colapso sistêmico, o que torna a mudança não uma opção, mas uma imposição da realidade.

5.1 **A litigiosidade como ferramenta de gestão de passivo tributário: análise dos dados do CNJ**

Os dados do relatório “Justiça em Números 2024” (ano-base 2023) do CNJ são eloquentes ao diagnosticar a crise. As execuções fiscais representam o maior volume de processos em tramitação no país, com taxas de congestionamento e tempos de tramitação que evidenciam a ineficácia do instrumento. A tabela abaixo resume o diagnóstico.

Tabela 2

| Indicador (execução fiscal) | Dado (Relatório Justiça em Números 2024, ano-base 2023) | Implicação analítica |
|---------------------------------|---|--|
| Total de casos pendentes | 26,4 milhões de processos | Representa 31% de todo o acervo do Judiciário. |
| Taxa de congestionamento | 87,8% | Apenas cerca de 12 em cada 100 processos são baixados anualmente. |
| Tempo médio (processo pendente) | 6 anos e 9 meses | Morosidade crônica que torna a via judicial ineficaz. |
| Tempo médio (processo baixado) | 7 anos e 9 meses | Mesmo os processos que terminam levam quase uma década. |
| Impacto na média geral | Sem a EF, o tempo médio de um processo pendente cairia de 4 anos e 3 meses para 3 anos e 1 mês. | A execução fiscal é o principal fator de distorção da morosidade judicial. |

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do CNJ

Essa morosidade sistêmica transformou o processo judicial em uma ferramenta de gestão de passivo para muitos devedores. A interposição de recursos, muitas vezes com intuito meramente protelatório, permite que a dívida seja administrada nos tribunais por anos, a um custo relativamente baixo, até o advento de um programa de refinanciamento vantajoso. Esse círculo vicioso alimenta a judicialização e perpetua a ineficiência.

5.2 A racionalização da cobrança judicial: o Tema 1184 do STF e a Resolução CNJ nº 547/2024

A insustentabilidade desse modelo provocou uma reação do próprio Poder Judiciário. O marco dessa virada foi o julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral pelo STF, que fixou a tese: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado” (Brasil, 2023). Essa decisão conferiu o necessário respaldo constitucional para que a Administração Pública adote uma postura mais seletiva e racional.

Na esteira dessa decisão, o CNJ editou a Resolução nº 547/2024, que instituiu medidas para o tratamento racional e eficiente das execuções fiscais. A resolução estabeleceu diretrizes, como a possibilidade de extinção de ofício de execuções de valor inferior a R\$10.000,00 paralisadas há mais de um ano e, crucialmente, condicionou o ajuizamento de novas ações à prévia tentativa de cobrança por meios extrajudiciais (Brasil, 2024).

Essas medidas não são meramente processuais; elas representam um ato de política judiciária que, na prática, “devolve” a responsabilidade primária pela recuperação do crédito ao Poder Executivo. O Judiciário, confrontado com sua própria incapacidade de processar eficientemente o volume de execuções, reposiciona-se de executor primário para um papel de *ultima ratio*, uma corte de exceção para casos estratégicos, delegando a gestão da massa de créditos à Advocacia Pública.

6 A fixação de valores de alçada como instrumento de eficiência: o paradigma da PGE-GO

A implementação de políticas de ajuizamento seletivo, amparadas pela decisão do STF e pela resolução do CNJ, encontra no Estado de Goiás um exemplo concreto e bem-sucedido de sua aplicação.

6.1 A legalidade da fixação de valores de referência e sua conformidade com o princípio da eficiência

A fixação de um valor de alçada para o ajuizamento de execuções fiscais, prevista no art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 197/2024, é uma aplicação direta do princípio da eficiência (CF, art. 37). A medida permite que a Advocacia Pública

aloque seus limitados recursos de forma estratégica, concentrando-os nas cobranças de maior vulto e com maior probabilidade de recuperação. A Procuradoria tem se empenhado em divulgar os novos mecanismos, inclusive por meio de publicações orientativas, como a Cartilha Introdutória sobre o tema, lançada pelo seu Observatório da Transação Tributária.

É fundamental esclarecer que essa prática não se confunde com renúncia de receita. O crédito tributário de baixo valor não é extinto; ele apenas deixa de ser cobrado pela via judicial, que se mostrou antieconômica. A cobrança persiste por meios administrativos e extrajudiciais mais céleres e eficientes, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes.

6.2 A atuação da PGE-GO e a validação pelo TJGO

Com base na autorização legal, a PGE-GO editou a Portaria nº 630/2024, a qual estabeleceu o valor de R\$500.000,00 como patamar para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais (Goiás, 2024). A medida foi questionada pelo Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO), que ingressou com ação civil pública, que alegava violação ao dever de cobrar todos os tributos. O Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), contudo, indeferiu o pedido de suspensão da norma, em reconhecimento da legalidade da atuação da PGE-GO.

A decisão judicial reconheceu que a fixação do valor de alçada está em plena consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e representa um exercício legítimo da discricionariedade administrativa para a melhor gestão do interesse público. O valor estipulado não é aleatório, mas embasado em estudos técnicos robustos, conforme comprovado no Agravo de Instrumento nº 5469670-19.2025.8.09.0051 (Goiás, 2025).

Os dados apresentados no processo demonstram a inadequação da cobrança judicial massiva de débitos abaixo desse patamar, pois, no Estado de Goiás, *embora as execuções fiscais em curso com valor inferior a R\$500.000,00 representem 77,48% do total de ações ajuizadas, elas correspondem a apenas 9,14% do valor total cobrado judicialmente*. Por outro lado, os processos com valor superior a R\$500.000,00, que continuariam a tramitar, representam 90,86% da dívida ativa em cobrança judicial, apesar de corresponderem a apenas 22,52% do total de execuções. O caso goiano é emblemático, pois demonstra a superação do

paradigma da legalidade estrita pelo da eficiência gerencial e confere segurança jurídica para o avanço da Advocacia Pública como gestora do crédito público.

7 A reconfiguração institucional: o protagonismo da Advocacia Pública na gestão e recuperação do crédito fiscal

A conjugação da transação tributária com a racionalização da cobrança judicial promove uma profunda reconfiguração institucional e redireciona o epicentro da recuperação de créditos do Poder Judiciário para a Advocacia Pública.

7.1 Da atuação reativa à gestão estratégica: a superação do fluxo cronológico judicial

No modelo tradicional, a atuação da Advocacia Pública era predominantemente reativa. O ritmo de trabalho era ditado pelo fluxo de intimações judiciais, que chegavam em ordem cronológica, o que ensejava tratamento idêntico a dívidas de valores e perfis díspares. Com as novas ferramentas, o controle do fluxo passa para as mãos da Advocacia Pública. É ela quem decide, com base em critérios de recuperabilidade e custo-benefício, o que será judicializado, quando e como. Os créditos de baixo valor ou de devedores sem patrimônio são tratados por vias alternativas, o que libera recursos humanos, administrativos e financeiros para uma atuação focada nos casos de maior impacto arrecadatório. A atuação deixa de ser reativa e passa a ser proativa e estratégica, orientada para resultados. Conforme sintetizou a então Procuradora-Geral da Fazenda Nacional Anelize Almeida, o papel da instituição foi ressignificado: “A PGFN não é apenas uma carreira arrecadatória: defendemos consensualidade, governança e a constitucionalidade do sistema tributário nacional”. Esta visão ampliada encapsula a essência da transformação.

Essa mudança exige, por sua vez, uma profunda transformação no perfil do procurador e na estrutura das procuradorias, que passam a necessitar de competências em análise de dados, economia, negociação, gestão e inteligência artificial (Oliveira *et al.*, 2025). O novo protagonismo da Advocacia Pública manifesta-se como uma gestão ativa de um dos principais ativos financeiros do Estado: a dívida ativa. Em vez de simplesmente transferir esse ativo para o Judiciário, a Advocacia Pública passa a gerir um portfólio de créditos, através da análise, classificação e

decisão quanto à melhor estratégia para cada classe de ativo. Simultaneamente, ao reduzir a judicialização em massa, ela atua para diminuir um passivo sistêmico, representado pelos custos e pela ineficiência do contencioso.

7.2 O cumprimento do papel constitucional da Advocacia Pública (CF, arts. 131 e 132)

Essa nova forma de atuação representa o mais fiel cumprimento do mister constitucional da Advocacia Pública, delineado nos artigos 131 e 132 da Constituição Federal, que a definem como função essencial à Justiça (Brasil, 1988). As resistências a essa reconfiguração são reações naturais a uma mudança de poder e de paradigma. Entretanto, tendem a ceder diante da demonstração da maior eficiência e juridicidade do novo modelo.

Em vez de se limitar a representar judicialmente o Estado em milhões de processos ineficazes, a Advocacia Pública passa a gerir ativamente o crédito público. Ao fazê-lo, não apenas otimiza a arrecadação necessária ao financiamento das políticas públicas, mas também contribui decisivamente para a desjudicialização, para a celeridade da Justiça e para a construção de uma relação mais equilibrada e cooperativa entre o Fisco e os contribuintes, o que fortalece o sistema de Justiça como um todo.

8 Conclusão

A transação tributária e a racionalização da cobrança judicial não são fenômenos isolados, mas sim peças centrais de uma mudança de paradigma na gestão fiscal brasileira. Fundamentadas nos princípios da consensualidade e da eficiência, e informadas por uma compreensão mais sofisticada do comportamento humano, essas ferramentas superam o modelo anacrônico dos refinanciamentos em massa e do contencioso indiscriminado.

A análise demonstrou que a distinção entre transação e Refis é fundamental, sendo a primeira um instrumento seletivo e bilateral que promove a justiça fiscal, enquanto o segundo atua como um incentivo perverso à inadimplência. A teoria do *nudge* ofereceu um arcabouço teórico robusto para compreender como a transação cria uma arquitetura de escolhas que estimula a conformidade voluntária. A discussão sobre a discricionariedade regrada, à luz do princípio da

juridicidade, evidenciou que a atuação da Advocacia Pública na transação é pautada por critérios objetivos que visam à otimização do interesse público.

Paralelamente, a crise de efetividade da execução fiscal, diagnosticada pelos dados irrefutáveis do CNJ, encontrou no Tema 1184 do STF e na Resolução CNJ nº 547/2024 os catalisadores para uma necessária racionalização. O caso da PGE-GO ilustrou como a fixação de valores de alçada é uma medida de gestão inteligente que otimiza a alocação de recursos públicos. A existência de resistências institucionais é um reflexo da profundidade da transformação em curso, que desloca o centro de gravidade da gestão da dívida ativa.

O resultado dessa transformação é a realocação da Advocacia Pública para o centro da gestão da dívida ativa. Esse novo protagonismo, que a converte de litigante reativa em gestora estratégica, não apenas potencializa a arrecadação, mas, sobretudo, qualifica o cumprimento de sua missão constitucional como função essencial à Justiça. Os desafios futuros residem no aprofundamento dessa mudança cultural, na superação das resistências corporativas e na capacitação contínua dos procuradores em novas competências, o que consolidará um Fisco mais eficiente, justo e dialógico.

Tax Settlement and the Rationalization of Tax Collection: The New Protagonism of Public Advocacy in Active Debt Management

Abstract: This article analyzes the tax settlement mechanism, consolidated by Law No. 13,988/2020, and the measures for rationalizing judicial collection as vectors of a profound institutional reconfiguration in the management of fiscal debt in Brazil. Starting from the conceptual and principled distinction between settlement and tax refinancing programs (Refis), and supported by the *nudge* theory from behavioral economics, the superiority of the consensual and selective model for promoting tax justice and compliance is demonstrated. The article addresses the overcoming of the dichotomy between binding and discretionary acts in light of the principle of juridicity, contextualizing the regulated discretion that guides the actions of Public Advocacy. It also analyzes the effectiveness crisis of tax enforcement, based on data from the “Justice in Numbers 2024” report, and how the Judiciary’s response, materialized in the Supreme Federal Court’s decision on Theme 1184 and CNJ Resolution No. 547/2024, relocates the decision-making center for credit recovery to Public Advocacy. Using the case of the PGE-GO as a paradigm, it is concluded that this new design grants Public Advocacy a protagonism consistent with its constitutional mission (CF, arts. 131 and 132), transforming it from a mass litigant into a strategic manager of public credit.

Keywords: Tax Settlement. Public Advocacy. Active Debt. Tax Enforcement. Nudge. Administrative Consensuality.

Referências

BARBOSA, Magda Fernanda do Nascimento. *A autocomposição em matéria tributária: a (in)existência de diálogo entre o gestor público e o contribuinte na aplicação da transação tributária no âmbito federal brasileiro*. 2022. 149f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2024: ano-base 2023*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024*. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 fev. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 09 set. 1942.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Inovação, consensualidade e defesa da democracia no II Congresso Nacional da Dívida Ativa*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/inovacao-consensualidade-e-defesa-da-democracia-no-ii-congresso-nacional-da-divida-ativa>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC*. Tema 1184 da Repercussão Geral. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 19 dez. 2023. *Diário de Justiça Eletrônico*, 05 fev. 2024.

COSTA, Ana Luiza de Farias; KRIEGER, Morgana; FONTOURA, Yuna. Conformidade fiscal e economia comportamental: o contexto como fator de influência na eficácia das intervenções. *Revista de Economia Política*, v. 42, n. 4, p. 1062-1079, out./dez. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572022-3343>. Acesso em: 31 ago. 2025.

DACOMO, Natalia De Nardi. *Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária*. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ESPÍRITO SANTO. *Governo do Estado lança programa para negociação de dívida ativa*. 2024. Disponível em: <https://sefaz.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-do-estado-lanca-programa-para-negociacao-de-divida-ativa>. Acesso em: 03 set. 2025.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (Fenafisco). Fenafisco propõe seis alíquotas e sugere IR de 40% para supersalários. *CUT*, 2021. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/fenafisco-propoe-seis-aliquotas-e-sugere-ir-de-40-para-supersalarios-5a82>. Acesso em: 02 set. 2025.

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação tributária: conceito, natureza jurídica e limites. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 54, p. 25-45, 2º quadrimestre 2023.

GOIÁS. *Lei Complementar nº 197, de 20 de setembro de 2024*. Estabelece os requisitos e as condições para a realização de transação terminativa de litígios em matéria tributária e institui o regime de ajuizamento seletivo de execuções fiscais. *Diário Oficial do Estado de Goiás*, Goiânia, 23 set. 2024.

GOIÁS. Procuradoria-Geral do Estado. *Observatório da Transação Tributária da PGE-GO lança cartilha introdutória*. Goiânia, 15 ago. 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/procuradoria/observatorio-da-transacao-tributaria-da-pge-go-lanca-cartilha-introdutoria/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

GOIÁS. Procuradoria-Geral do Estado. *Portaria nº 630 – GAB, de 19 de dezembro de 2024*. Dispõe sobre o ajuizamento seletivo de execuções fiscais no âmbito do Estado de Goiás, autoriza o Procurador do Estado a requerer, na forma do *caput* do art. 40 da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, a suspensão de execuções fiscais de natureza tributária no valor nela definido, e dá outras providências. Goiânia, 19 dez. 2024. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_ato_infralegal/7087/portaria-630. Acesso em: 25 ago. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Agravo de Instrumento nº 5469670-19.2025.8.09.0051*. Agravante: Ministério Público do Estado de Goiás. Agravado: Estado de Goiás. Relator: Desembargador Fabiano Abel de Aragão Fernandes. Goiânia, 18 jun. 2025.

GROGNET, João Henrique Chaufaille. A transação tributária na União. In: Seminário transação tributária como instrumento de efetividade fiscal: aspectos jurídicos e econômico, 2025, Goiânia. Palestra proferida em 30 de julho de 2025.

GUIMARÃES, Gustavo de Queiroz; PEREIRA, Gilberto de Araújo. A era da consensualidade na Administração Pública: a transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 23, n. 2, p. 1-37, 2025.

KISHI, Liliane Harue. *Impacto da aplicação de nudges na estratégia de cobrança de imposto sobre a renda das pessoas físicas – IRPF*. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/df309f29-d834-4038-8119-af7b6595f1ae/download>. Acesso em: 02 set. 2025.

MELO, Jonas Fernando G. A transação tributária a partir da Lei nº 13.988/2020: uma análise conforme a teoria do fato jurídico. *Revista da Esmal*, Maceió, n. 9, 2024.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; MURARI, Gianluca Contiero; NASCIMENTO, Nathan Gomes Pereira do. O papel da advocacia pública na cobrança do crédito tributário no século XXI. *Revista Processos de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, v. 16, n. 51, p. 1-13, jul./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16995722>. Acesso em: 03 set. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da advocacia pública no dever de coerência na Administração Pública. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 382-400, maio/ago. 2019.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos et al. (Coord.). *Transações tributárias estaduais*. São Paulo: FGV Direito SP, 2025. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9ecd6035-417e-43c4-9bec-1ba0033a222c>. Acesso em: 03 set. 2025.

PODER360. *São Paulo bate recorde em arrecadação de dívida ativa em 2024*. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-economia/sao-paulo-bate-recorde-em-arrecadacao-de-divida-ativa-em-2024/>. Acesso em: 03 set. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento. *Secretaria da Fazenda avança em técnicas internacionais para a cobrança*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Secretaria-da-Fazenda-avan%C3%A7a-em-t%C3%A9cnicas-internacionais-para-a-cobran%C3%A7a.aspx>. Acesso em: 02 set. 2025.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES, Luís Romeu Araújo. A transação tributária e a racionalização da cobrança fiscal: o novo protagonismo da Advocacia Pública na gestão da dívida ativa. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 25, n. 296, p. 51-70, out. 2025.