

# A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO A ANÁLISE DE SEU CABIMENTO NO CICLO DE POSITIVAÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA

*Luis Claudio Ferreira Cantanhêde*<sup>1</sup>

**Sumário:** Introdução – 1. Transação tributária – aspectos gerais sobre a sua eficácia - instrumento viabilizador da extinção da obrigação tributária e do conflito entre Fisco e Contribuinte – 2. A transação tributária no Estado de São Paulo e o ciclo de positivação da obrigação tributária: 2.1 Breves noções sobre o ciclo de positivação da obrigação tributária; 2.2 A transação tributária no Estado de São Paulo no ciclo de positivação da obrigação tributária – Conclusão – Referências.

## INTRODUÇÃO

O instituto da transação, como se verá de modo mais acurado à frente, restou configurado, tanto no plano federal, como no plano estadual, como verdadeiro instrumento viabilizador da solução consensual de conflitos de interesses

---

1. Doutorando e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP; Especialista em Direito Tributário pela PUC/SP; Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo-ESPGE; Professor conferencista do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários-IBET; Professor da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo-ESPGE; Membro do Grupo de Estudos de Processo Tributário do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários-IBET, Procurador do Estado de São Paulo com atuação na área tributária.

surgidos entre fisco e contribuinte, ou seja, como verdadeiro sucedâneo da jurisdição.

O efeito preconizado pelo artigo 156, inciso III, do Código Tributário Nacional, ver-se-á, é apenas mediatamente alcançado, posto que a solução do conflito por meio da transação se fará acompanhar da exigência de pagamento da obrigação tributária no montante apurado após as concessões mútuas que caracterizam o instituto.

Com a solução consensual, é sabido, principalmente quando se fala no contencioso referente à cobrança da dívida ativa, ganha-se em efetividade, uma vez que a execução fiscal não tem se mostrado, pelo menos para o seu titular ativo, instrumento eficaz para a realização de seus créditos.

Ademais, ganha o devedor, porque lhe são disponibilizados benefícios para o pagamento dos créditos, que variam de acordo com o grau de recuperabilidade da dívida, podendo-se chegar a condições e descontos que lhe permitam retomar a situação de regularidade fiscal, o que é importante para o desempenho de sua atividade econômica.

Com essa perspectiva de consensualidade e efetividade que o instituto da transação deve ser abordado, o que será feito a seguir, tomando por base a sua legislação de regência no Estado de São Paulo, que se encontra na Lei Estadual 17.293/2020, Seção XII. Saber em que momento a transação se coloca ao lado da jurisdição como instrumento para solução de conflitos de interesses é o tema determinante deste artigo.

## **2. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA – ASPECTOS GERAIS SOBRE A SUA EFICÁCIA - INSTRUMENTO VIABILIZADOR DA EXTINÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA E DO CONFLITO ENTRE FISCO E CONTRIBUINTE.**

A transação tributária, tal qual prevista no Código Tributário Nacional, recepcionado que foi como veiculador de

normas gerais de direito tributário, haja vista haurir fundamento de validade do disposto no artigo 146 da Constituição Federal<sup>2</sup>, especificamente no artigo 156, inciso III<sup>3</sup>, é tratada como hipótese de extinção da obrigação tributária. Ademais, no artigo 171 do mesmo diploma legal<sup>4</sup>, o instituto passa a ser

**2. Art. 146. Cabe à lei complementar:**

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

**III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:**

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) **obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;**

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

**3. Art. 156. Extinguem o crédito tributário:**

I - o pagamento;

II - a compensação;

**III - a transação;**

IV - remissão;

V - a prescrição e a decadência;

VI - a conversão de depósito em renda;

VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;

VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;

IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;

X - a decisão judicial passada em julgado.

XI - a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) (Vide Lei nº 13.259, de 2016)

Parágrafo único. A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149.

4. Art. 171. 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 extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

visto como também vocacionado a terminar litígio verificado entre os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária.

Visto pela perspectiva de instrumento para a solução de conflitos de interesses, o instituto se apresenta, como acuradamente apontado por Paulo César Conrado, como um sucedâneo da jurisdição, posto que destinado a cumprir igual finalidade, que é solucionar os conflitos de interesses surgidos nas relações intersubjetivas regidas pelo direito material.

Se a transação é, nos termos do art. 171 do Código Tributário Nacional, instrumento que serve à composição de conflito instalado entre Fisco e contribuinte, pode e deve ser compreendida no amplo contexto dos meios alternativos à jurisdição.

Essa tomada de posição é particularmente delicada, pois parece retirar o instituto do campo de interesse do direito material (em sentido estrito), deslocando-o para o processual.

Nem é totalmente certa, nem totalmente errada, essa impressão: fracionamentos daquele jaez (direito material, de um lado; direito processual, de outro lado), porque didáticos, não comprometem (ou pelo menos não deveriam comprometer) a unidade ontológica do direito. Olhar para determinada entidade (no nosso caso, a transação tributária) com lentes marcadamente processuais não a reduz a esse campo, portanto.

Seja como for, a vinculação teleológica da transação à ideia de composição de litígio nos permite enxergar sua causa imediata não propriamente na obrigação tributária (base material), mas no conflito sobre ela instalado (base processual).<sup>5</sup>

E foi diante desse cenário normativo que o Estado de São Paulo, na esteira do que fez a União em 2019<sup>6</sup>, com a edição

---

5. CONRADO, Paulo Cesar. “Transação Antiexcisional (Contencioso) e sua possível incidência sobre a tese jurídica de fundo”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020* – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 285/286.

6. Atualmente, a transação no âmbito da União está reguada pelo disposto na Lei Federal nº 13.988/2020, que 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 2020, tendo sido esta fruto da conversão da Medida Provisória 899/2019.

da medida provisória nº 899/2019<sup>7</sup>, passou a prever, no ordenamento jurídico local, a transação tributária, dando-lhe justamente esta perspectiva instrumental, voltada a viabilizar a solução do conflito de interesses entre os sujeitos (ativo e passivo) da obrigação tributária e a extinção desta.

Fê-lo com a publicação da Lei Estadual 17.293/2020, que, dentre muitos outros temas, uma vez que a aludida lei estabelece várias medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio de contas públicas, conforme se depreende de sua ementa<sup>8</sup>, disciplinou e assim instituiu a transação na Seção XII (doze), composto pelos artigos 41 a 56.

Analisando a lei, assoma, da previsão específica no sentido de que a transação não importa em novação, que consta expressamente no §2º do artigo 44<sup>9</sup>, com hialina clareza e solar evidência a perspectiva instrumental que assume a transa-

---

7. “Como o instituto da transação tributária não se relaciona com a instituição ou a majoração de tributos, nem indiretamente, nada impedia a edição de medida provisória para tratar do tema, sendo este o meio eleito pela União federal para regulamentá-la, ao editar a Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, publicada no Diário Oficial em 17 de outubro de 2019, data a partir da qual passou a ser legalmente viável a celebração de transação para a terminação de litígios que envolvam créditos tributários titularizados pela União Federal mediante a concessão de benefícios como a dilação do prazo para pagamento e descontos nos valores devidos. A referida Medida Provisória, com pontuais alterações que não modificaram a essência da arquitetura do instituto da transação tal qual esquadrinhado pelo Poder Executivo, foi convertida na Lei Federal 13.988/2020, publicada no diário oficial da união em 14/04/2020.” (CANTANHEDE, Luis Claudio Ferreira. “Transação Tributária na Dívida Ativa – A Isonomia como critério de restrição da discricionariedade na avaliação de propostas de transação individual”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020* – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 145.)

8. **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

9. Artigo 44 - 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.

§ 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 artigo 313 da Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º - **A transação deferida não implica novação dos débitos por ela abrangidos nem autoriza repetição ou restituição de valores pagos.**

ção no âmbito estadual, uma vez que, a depender da situação, tanto o litígio, quanto a obrigação tributária, podem não se extinguir imediatamente com a sua celebração, ao contrário, ambos se põem em suspenso, aguardando-se o cumprimento das cláusulas abrangidas pelo acordo celebrado.

Se a transação ensejasse novação, com a sua celebração, não havendo qualquer condição suspensiva de sua eficácia, ter-se-ia, imediatamente, a extinção da(s) obrigação(ões) tributária(s), com o surgimento de nova obrigação, de natureza civil-administrativa, bem como do(s) correlato(s) processo(s) de execução fiscal aparelhado(s) para buscar a(s) sua(s) satisfação(ões), uma vez que, extinta a obrigação transacionada, o processo executivo torna-se despiendo pela perda de seu objeto.

Como a novação não constitui efeito da transação no âmbito tributário, tal qual disciplinado na legislação aludida, cabe afirmar que a extinção da obrigação decorrerá, não de sua celebração, mas do cumprimento de suas cláusulas. Se nestas se previr, por exemplo, o pagamento parcelado ou mesmo diferido dos valores devidos, somente com o adimplemento desses valores no prazo assinalado se verificará o efeito de extinção da obrigação tributária.

Se descumprida alguma dessas cláusulas, tanto o conflito de interesses entre os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, como também ela (a própria obrigação tributária) retomam vitalidade, sobrando apenas a via jurisdicional para a solução do conflito de interesses surgido entre fisco e contribuinte.

É neste sentido a lição de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araújo:

Percebe-se, daí, que, embora qualificável como “tributária”, a transação de que falamos, como instrumento que é, tem muito mais tónus “processual” do que propriamente tributário.

Eis aí a razão pela qual a renovação da legislação processual lhe é tão impactante: embora vista como instituto tributário, a transação é, em rigor, verdadeiro procedimento, circunstância que naturalmente a coloca sob o efeito dos mesmos valores que governam a legislação processual geral.

## TEXTO E CONTEXTO NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Observadas essas premissas, note-se que nada é mera coincidência. Quando o art. 12, *caput*, da Lei nº 13.988/2020 determina que a proposta de transação não suspende a exigibilidade do crédito tributário nem suspende a execução fiscal, bem como quando o art. 3º da mesma lei afirma que a mesma proposta deverá expor os meios para extinção dos créditos por ela contemplados, mostra-se bem evidente que a legislação está indiretamente reconhecendo que a deflagração do instrumento não alcança, por si, o resultado esperado -afinal, todo “processo” é, no mais das vezes, uma entidade complexa, constituindo-se como sequência de atos que, postos em sequência lógica e cronologicamente determinada, pode ou não desaguar num dado resultado.<sup>10</sup>

Embora os autores citados tratem da transação tal qual regulamentada no âmbito federal, vê-se que esse mesmo tônus instrumental encontra-se na legislação estadual, uma vez que nesta também constam os dispositivos que dispõem acerca da proposta de transação não importar em suspensão da exigibilidade do crédito tributário (vide artigo 44, já citado em nota de rodapé anterior), bem como do dever do devedor interessado em transacionar indicar os meios para a extinção do crédito tributário, o que se encontra no artigo 45 da mesma lei<sup>11</sup>.

## **2. A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO E O CICLO DE POSITIVAÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA.**

Viu-se no tópico anterior que a transação tributária funciona como verdadeiro sucedâneo da jurisdição à medida que atua como instrumento viabilizador da solução de conflitos de interesses surgidos entre Fisco e Contribuinte, só que o faz a

---

10. CONRADO, Paulo Cesar e ARAUJO, Juliana Furtado Costa. “Transação Tributária no Direito Brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei nº 13.988/2020”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020 – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 20/21.)

11. Artigo 45 - O devedor interessado em celebrar a transação deverá indicar expressamente os meios de extinção dos débitos nela contemplados e assumir, no mínimo, os compromissos de:



partir da perspectiva da consensualidade, tal qual se dá, por exemplo, na mediação e na conciliação.

Quando se fala em conflitos de interesse, logo vem à tona a noção de ciclo de positivação, que é uma forma de representar a perspectiva dinâmica do direito, aquela que os estudiosos dedicados aos temas teórico-gerais costumam referir por meio da alusão ao Direito Positivo visto como um filme, a que contrapõem a figura da fotografia, que, metaforicamente, representa sua perspectiva estática.

Partindo daí, o presente tópico tem a intenção de localizar a transação dentro do ciclo de positivação da obrigação tributária, em ordem a demonstrar, a partir da legislação que a rege no Estado de São Paulo, em que momento desse caminho normativo ela se põe ao lado da jurisdição como instrumento à disposição dos sujeitos das relações jurídico-tributárias para a solução dos conflitos de interesse.

## **2.1 Breves noções sobre o ciclo de positivação da obrigação tributária.**

O processo de positivação é o mecanismo por meio do qual se dá a incidência do direito, percorrendo o caminho que vai das normas gerais e abstratas às individuais e concretas.

As primeiras representam comandos que não são idôneos a obrigar as pessoas de modo individualizado, isto é, somente apresentam as notas que os fatos devem conter para serem aptos a produzir efeitos jurídicos, encontrando-se, por assim dizer, em estado potencial. As segundas, por sua vez, quando relatadas em linguagem competente, trazem enunciados denotativos de fatos ocorridos e de seus consequentes efeitos jurídicos, instaurando os liames abstratos que vinculam os sujeitos da relação jurídica.

Para este desenrolar é imprescindível a atuação humana, traduzindo os eventos sociais em fatos jurídicos e estabelecendo os efeitos daí decorrentes, a saber, as relações jurídicas surgidas. Para tanto é de rigor o seu relato em linguagem competente,



razão pela qual, sem a intervenção humana, não há positivação do direito e, conseqüentemente, incidência normativa.

Neste sentido, vejamos a lição do Professor Paulo de Barros Carvalho, citando Gaston Jèze:

No mesmo estilo de concepção do fenômeno jurídico da incidência, Gaston Jèze já tecera o seguinte comentário: *um fato material não é nunca, desde o ponto de vista da técnica jurídica, mais que a condição de aplicação a um indivíduo de um “status” legal, ou a condição para o exercício de um poder legal. Mas, jamais um fato, um ato material, cria uma situação jurídica qualquer. A situação jurídica geral não pode ser criada mais que por uma manifestação de vontade denominada lei ou regulamento; a situação jurídica individual não pode ser criada mais que por uma manifestação unilateral ou bilateral de vontade. Em outros termos, requer-se sempre um ato jurídico, uma manifestação de vontade no exercício de um poder jurídico.*<sup>12</sup>

Este mecanismo de incidência jurídica, no que concerne às normas tributárias, respeitadas as regras de competência estabelecidas na Constituição Federal, parte da regra matriz de incidência tributária, passa, necessariamente, pela norma individual e concreta que constitui a obrigação tributária para, finalmente, chegar à norma que põe no ordenamento jurídico o fato extintivo da obrigação, sendo esta a sequência lógica que compreende a incidência das normas tributárias impositivas.

Esse curso pode ocorrer sem qualquer conflituosidade e não demandará intervenção de cunho processual. De outro lado, surgindo conflito, desde que traduzido em linguagem competente, surgirá o ensejo para o desenvolvimento da atividade processual que terá por escopo sua solução. Será a atitude do contribuinte que determinará o aparecimento de processualidade no ciclo de positivação do direito tributário.

No contexto da processualidade exacional, aquela que tem como autor o Fisco, é a atitude omissiva do contribuinte

---

12. CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 179.

de furtrar-se à prática de qualquer ato que importe na suspensão ou na extinção da obrigação tributária que dará ensejo à conflituosidade no ciclo de positivação, abrindo portas à instauração da execução fiscal, cuja petição inicial, esta de iniciativa do fisco, traduzirá para a linguagem jurídica o aludido comportamento omissivo que deu ensejo ao descumprimento do direito subjetivo do Fisco, dando azo a uma pretensão resistida, qual seja: receber o valor devido, objeto da obrigação tributária devidamente constituída, exigível e executável.

Dentro desse quadro geral, cabe agora localizar em que posição a transação, nos termos em que regulamentada no Estado de São Paulo se apresenta como sucedâneo da jurisdição, colocando-se ao lado desta à disposição dos sujeitos (Fisco e Particular) para a solução dos conflitos de interesse.

## **2.2 A transação tributária no Estado de São Paulo no ciclo de positivação da obrigação tributária.**

Note-se que a transação tributária no Estado de São Paulo, diferentemente do que se deu no âmbito da União, limita-se às obrigações de pagar inscritas em dívida ativa, como deflui do disposto no artigo 42 da aludida lei, *in verbis*:

**Artigo 42** – A transação terá por objeto obrigação tributária ou não tributária de pagar, aplicando-se:

**I** – à dívida ativa inscrita pela Procuradoria Geral do Estado, nos termos do artigo 36 da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015;

**II** – no que couber, às dívidas ativas inscritas de autarquias e de fundações estaduais, cujas inscrição, cobrança ou representação incumbam à Procuradoria Geral do Estado, por força de lei ou de convênio;

**III** – às execuções fiscais e às ações antiexacionais, principais ou incidentais, que questionem a obrigação a ser transacionada, parcial ou integralmente.

Reforça essa conclusão o disposto no artigo 47, inciso I, que é de solar evidência ao vedar a transação que, dentre outras coisas, abarque débitos não inscritos em dívida ativa.

## TEXTO E CONTEXTO NO DIREITO TRIBUTÁRIO

Abrangerá, portanto, apenas por reflexo, demandas antiexacionais que se voltem a combater os débitos inscritos em dívida ativa envolvidos no acordo de transação, de modo que, se houver execução fiscal ajuizada com a oposição de exceção de pré-executividade ou embargos à execução fiscal, estes meios de defesa, o primeiro incidental e o segundo aviado por ação própria, deverão ser extintos pela renúncia ao direito sobre o qual se fundam (com resolução de mérito, portanto<sup>13</sup>) logo que celebrada a avença.

O mesmo se dá com eventuais ações anulatórias que tenham por objeto a extinção, parcial ou total, dos créditos tributários inscritos em dívida ativa objeto da transação, bem como dos mandados de segurança que visem atingi-la, seja para extingui-la, seja para modificá-la.

É o que deflui do disposto no artigo 45 da lei de transação bandeirante, que assim dispõe:

**Artigo 45** – O devedor interessado em celebrar a transação deverá indicar expressamente os meios de extinção dos débitos nela contemplados e assumir, no mínimo, os compromissos de:

**I** – não alienar nem onerar bens ou direitos dados em garantia de cumprimento da transação, sem a devida comunicação à Procuradoria Geral do Estado;

**II** – desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os débitos incluídos na transação e renunciar aos direitos sobre os quais se fundem as referidas impugnações ou recursos;

**III** – renunciar aos direitos sobre os quais se fundem ações judiciais, inclusive as coletivas, ou recursos que tenham por objeto os débitos incluídos na transação, por meio de requerimento de

---

### 13. Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

III - homologar:

a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção;

b) a transação;

c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.

extinção do respectivo processo com resolução de mérito, nos termos da lei processual, especialmente conforme a alínea “c” do inciso III do caput do artigo 487 da Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Todavia, retomando o que foi afirmado no tópico anterior, tanto a obrigação tributária inscrita em dívida ativa, como a correlata execução fiscal que aparelhe o exercício da jurisdição executiva voltada a buscar sua efetivação no plano fenomênico, somente se extinguirão com o cumprimento dos termos da transação, que pode envolver moratórias e parcelamentos, como consta expressamente do disposto no §2º do artigo 45: “*Quando a transação deferida envolver moratória ou parcelamento, aplica-se, para todos os fins, o disposto na lei tributária...*”.

Como decorrência lógica, o §3º do aludido artigo de lei, confirmando a natureza instrumental inerente à transação, tal qual posta pelo legislador paulista, é enfático ao afirmar que “*Os débitos abrangidos pela transação somente serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo, edital ou regulamento*”.

Retomando a noção de ciclo de positivação da obrigação tributária, cabe afirmar que a transação tributária aparecerá como sucedâneo da jurisdição apenas na fase do ciclo de positivação em que a obrigação tributária já se encontre devidamente constituída em linguagem competente e, além disso, figure como objeto do título executivo extrajudicial denominado Certidão de Dívida Ativa.

Tanto antes, quando a obrigação devidamente constituída e exigível ainda não se tornou executável, para o que é pressuposto a inscrição em dívida ativa com a extração da respectiva certidão, como depois, quando a obrigação se encontra extinta e eventual revisão do seu pagamento para requalificá-lo indevido de dará por meio do pedido de restituição do indébito<sup>14</sup>, não há falar em transação, restando apenas

---

14. Artigo 47 - É vedada a transação que:  
I - envolva débitos não inscritos em dívida ativa;  
II - tenha por objeto redução de multa penal e seus encargos;

a jurisdição à disposição do contribuinte para se contrapor a uma cobrança reputada ilegítima.

Todavia, mister afirmar que, com a inscrição em dívida ativa, abre-se a via da transação, que poderá ser celebrada nas modalidades (i) por adesão, (ii) por proposta individual, quando serão abarcadas eventuais ações anulatórias ajuizadas antes mesmo da inscrição, ou seja, quando a obrigação não era executável, uma vez que, como visto, um dos deveres do devedor interessado em transacionar é assumir o compromisso de renunciar aos direitos sobre os quais se fundem ações que combatam a obrigação tributária.

## CONCLUSÃO

A transação, no Estado de São Paulo, conforme visto, tem por objeto equacionar, com maior efetividade, os conflitos de natureza exacional, ou seja, tem foco na cobrança da obrigação tributária estabelecendo um instrumento consensual para a solução do conflito que, no caso, consiste no inadimplemento da obrigação tributária.

---

III - incida sobre débitos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação - ICMS de empresa optante pelo Simples Nacional, ressalvada autorização legal ou do Comitê Gestor;

IV - envolva devedor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal 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;

V - reduza o montante principal do débito, assim compreendido seu valor originário, sem os acréscimos de que trata o inciso I do artigo 46 desta lei;

VI - implique redução superior a 30% (trinta por cento) do valor total dos débitos a serem transacionados, incluídos todos os consectários legais cabíveis;

VII - conceda prazo de quitação dos débitos superiores aos previstos no § 2º do artigo 46.

VIII - preveja reduções de juros ou multas para dívidas no gozo de benefícios fiscais para pagamento à vista ou a prazo;

IX - envolva o adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza - FECOEP;

**X - tenha por objeto, exclusivamente, ações de repetição de indébito.**

(...)

**§ 4º - É vedada a transação que resulte em crédito para o devedor dos débitos transacionados.**

Quer, por meio da categorização das dívidas em razão do grau de recuperabilidade, o que se efetivará por ato do(a) Procurador(a) Geral do Estado, estabelecer um meio alternativo (à jurisdição executiva) de cobrança que se caracteriza justamente pela efetiva pavimentação de um modo em que o devedor possa, de acordo com sua capacidade econômica, retomar a situação de regularidade fiscal.

Não se trata de um meio coativo, como fica claro, mais da busca de consensualidade, princípio que sustenta o instituto da transação e que impõe a interpretação de todos os seus dispositivos, posto que é a cooperação consensual das partes transatoras que permitirá as condições adequadas para o que o Fisco receba os valores dos seus crédito tributários, e o contribuinte retome a sua situação de regularidade fiscal.

## REFERÊNCIAS

CANTANHEDE, Luis Claudio Ferreira. “Transação Tributária na Dívida Ativa – A Isonomia como critério de restrição da discricionariedade na avaliação de propostas de transação individual”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020* – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 145.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 179.

CONRADO, Paulo Cesar e ARAUJO, Juliana Furtado Costa. “Transação Tributária no Direito Brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei nº 13.988/2020”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020* – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 20/21.

CONRADO, Paulo Cesar. “Transação Antiexcisional (Contencioso) e sua possível incidência sobre a tese jurídica de fundo”. In: *Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020* – Coordenação de Paulo Cesar Conrado e Juliana Furtado Costa Araujo. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 285/286.