

**A TRANSAÇÃO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA E O USO DE
NUDGES: PERSPECTIVAS NA RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO DE
PEQUENO VALOR**

RESUMO

O estabelecimento de novos critérios necessários ao ajuizamento de execuções fiscais trazidas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1144 colocou o Poder Executivo no protagonismo da cobrança dos créditos tributários, exigindo uma atuação cada vez mais proativa dos procuradores do estado na recuperação desses valores. Sob este aspecto, o presente trabalho busca apresentar os *nudges* como estratégia da ciência comportamental que se comprovam efetivos na ampliação do alcance da comunicação entre Fisco e contribuinte, demonstrando que sua utilização na transação tributária pode contribuir com o incremento da arrecadação.

1 Introdução

O instituto da transação tributária foi inicialmente previsto no Código Tributário Nacional, quando da sua edição, mas o princípio da indisponibilidade do crédito público era tradicionalmente interpretado como um limitador das hipóteses de negociação entre Fisco e contribuinte.

Por muitos anos, entendia-se que a cobrança dos tributos inadimplidos deveria ser feita de maneira ostensiva, predominantemente através do ajuizamento de execuções fiscais, recorrendo-se quase sempre ao Poder Judiciário como estratégia de impulsionar o contribuinte a entrar em conformidade.

Esse modelo de cobrança foi se tornando ineficiente, na medida em que gerou um afogamento sistemático das varas de execuções fiscais, aumentando-se o tempo médio de andamento dos processos e prejudicando o bom andamento das demais ações que necessitavam da intervenção do Poder Judiciário.

Nesse contexto, o Código de Processo Civil de 2015 funcionou como força motriz na implementação da transação tributária no Brasil, na medida em que positivou importantes princípios processuais como o da cooperação, bem como passou a estimular mecanismos conciliatórios entre as partes como forma de se atingir a justiça substancial com eficiência.

Posteriormente, entes federativos como a União e o Estado de São Paulo legislaram sobre a transação e passaram a adotar o instituto como meio preferencial de recuperação dos créditos tributário, superando o modelo tradicional de cobrança ostensiva da execução fiscal.

No caso do Estado de São Paulo, a Lei nº 17.843/23 prevê a possibilidade de transação por edital do contencioso de pequeno valor, incluindo em seu objeto débitos que são, em sua maior parte,

pertencentes a pessoas de baixa renda, como é o caso do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, tornando-se imprescindível a adoção de instrumentos que aperfeiçoem a comunicação do Fisco Paulista com o contribuinte, a fim de se ampliar a mensagem acerca das diferentes oportunidades previstas na legislação para se atingir a conformidade fiscal.

2 Conceito e natureza jurídica de transação e sua evolução na cobrança de pequenos valores no estado de São Paulo

Conforme é cediço, a transação tributária encontra-se prevista no Código Tributário Nacional - CTN, no artigo 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”*. Nas palavras de Leandro Paulsen, é da essência desse instituto que *“ambas as partes cedam em alguma medida e que, com isso, se coloque fim a um conflito de interesses”*¹.

Embora previsto desde a edição do CTN, a transação não foi imediatamente implementada na legislação brasileira. Isso porque, tradicionalmente, acreditava-se ser imprescindível a utilização da cobrança ostensiva dos tributos não pagos tempestivamente através do rito das execuções fiscais como única alternativa para sua recuperação, considerando a indisponibilidade inerente aos créditos tributários.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, houve uma importante mudança no paradigma segundo o qual o Poder Judiciário deveria ser palco para solucionar conflitos essencialmente contrapostos, passando-se a enxergar o processo judicial também como instrumento para prestigiar os princípios da cooperação e da consensualidade, de forma a se realizar o princípio da eficiência.

Já no campo do Direito Administrativo, passou-se a reinterpretar o princípio da supremacia do interesse público através do conceito da Administração Dialógica, responsável por aproximar a administração e o administrado, destacando-se a necessidade de ouvir o interesse desse, além de se privilegiar a adoção de mecanismos de aproximação entre Administração e administrado e a comunicação entre Estado e cidadão como melhor estratégia para solução de conflitos.

No Direito Tributário, importantes mecanismos extrajudiciais de cobrança do crédito público, como o protesto das certidões de dívida ativa (ratificado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5135/DF e a negativação de pessoas físicas e jurídicas devedoras de tributos no Cadastro Informativo

¹ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 15. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.p. 613.

dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais - Cadin Estadual (julgada constitucional na ADI 1.454/DF), ampliaram as alternativas disponíveis ao Poder Público para cobrar seus créditos sem ou antes da intervenção do Poder Judiciário.

Além disso, a Lei Federal nº 13.988/2020, instituidora da transação tributária dos créditos públicos da União exsurgiu com o *“inegável intuito de compor litígios tributários, com maior celeridade e menor dispêndio, em comparação à solução na via judicial, alcançando-se mais prontamente a desejada segurança e estabilidade das relações jurídicas envolvidas”*².

Nesse sentido, a indisponibilidade do interesse público deixa de ser considerada fator impeditivo à implementação da transação, visto que *“é questão de praticabilidade e de eficiência buscar a realização dos créditos tanto quanto possível ainda que sejam necessárias concessões, especialmente quanto aos créditos de difícil realização”*³.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, estudos publicados anualmente através do relatório *“Justiça em Números”* reiteradamente demonstraram a ineficiência da cobrança ostensiva dos créditos realizada majoritariamente através de execuções fiscais.

A um, porque o tempo de giro das execuções fiscais é de, aproximadamente, 7 anos e 7 meses⁴, ou seja, estima-se o prazo de 7 anos para que haja a extinção de um litígio decorrente da cobrança judicial do crédito tributário e, portanto, para que esses créditos sejam retornados ao Poder Público.

A dois, porque as execuções fiscais apresentam a maior taxa de congestionamento das Justiças Federal e Estadual, o que acaba por afogar o Poder Judiciário, comprometendo a eficiência na cobrança judicial e a promoção da justiça fiscal efetiva.

Todo esse cenário motivou a virada jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.355.208/SC, ocasião na qual foi revisado o Tema 109 (RE 591033/SP)⁵, trazendo-se à baila o Tema 1144, para se exigir a adoção de solução administrativa pelas Fazendas Públicas para cobrança de débitos de pequeno valor, antes da intervenção do Poder Judiciário em execuções fiscais.

² SEEFELDER FILHO, Cláudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coords.). Comentários sobre Transação Tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021. P. 201.

³ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 15. ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.p. 613.

⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números: 2023*. Brasília: CNJ, 2023. p. 151.

⁵ “Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária. Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC*. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 27 de junho. 2022.

Logo após, o Conselho Nacional de Justiça encampou o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1144, passando-se a exigir a adoção de mecanismos extrajudiciais de cobrança do crédito tributário – dentre eles a transação – previamente ao ajuizamento dos débitos inscritos em Dívida Ativa, a fim de realizar o princípio constitucional da eficiência⁶.

Nesse contexto, o Estado de São Paulo publicou a Lei nº 17.843/23, a qual ficou popularmente conhecida como “Acordo Paulista”, prevendo a utilização de diferentes modalidades de transação, tanto individual como por edital, destacando-se, dentre elas, a transação por adesão no contencioso de pequeno valor, destinada a créditos tributários e não tributários inferiores ao piso de ajuizamento das execuções fiscais, o qual foi definido pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em 1200 UFESPS⁷.

Trata-se de importante inovação legislativa no estado, a qual passa a demandar uma maior e melhor atuação da Administração Pública, com a conjunção de esforços dos demais órgãos, para recuperação dos valores devidos à Administração, sem comprometer o bom funcionamento da máquina judiciária.

No que tange à transação dos créditos de pequeno valor, a atuação da Procuradoria Geral do Estado revela-se ainda mais relevante, na medida em que, ao aproximar a instituição dos contribuintes paulistas, permite a compreensão das dificuldades enfrentadas por esses devedores, que, em sua maioria, pertencem às camadas de baixa renda. Ademais, proporciona aos procuradores do Estado a oportunidade de ampliar sua função tradicional de advogados públicos, incumbindo-lhes um papel mais abrangente de serviço ao interesse público. Por meio de um diálogo contínuo, esses profissionais contribuem ativamente para a promoção da justiça fiscal e para o fortalecimento da relação entre Fisco e sociedade.

3 O papel da economia comportamental no Direito: uso de *Nudges*

A economia comportamental é uma disciplina que abrange conceitos da psicologia, economia e da neurociência para explicar comportamentos humanos, partindo-se da premissa de que o ser humano não é 100% racional, e suas ações são pautadas por diferentes emoções, hábitos e fatores culturais⁸.

⁶ Resolução CNJ nº 547 de 22/02/2024.

⁷ Em 2024, esse valor correspondia a R\$ 42.432,00 (quarenta e dois mil, quatrocentos e trinta e dois reais).

⁸ UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. **Unidade 1: Introdução à Economia Comportamental**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2023. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/698646094/Unidade-1-Introducao-a-Economia-Comportamental>. Acesso em: 14 jun. 2025.

O conceito de *nudge* como componente da economia comportamental tornou-se conhecido com a publicação da obra “*Nudge – Como tomar melhores decisões*” dos autores Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein e pode ser traduzido para o português como um “empurrão” ou “estímulo sutil” capaz de moldar o comportamento das pessoas de forma previsível, sem que lhes seja imposta qualquer sanção, ordem ou imposto. Para que um *nudge* seja caracterizado, é imprescindível que não se trate de lei ou determinação obrigatória, sendo necessária que a escolha do agir seja daquele que recebe a mensagem.⁹

Essa estratégia tem sido adotada em diferentes ramos da sociedade: no mercado de consumo, está representada na maneira com que os produtos de um supermercado são dispostos na parte central da prateleira, ao imediato alcance dos olhos do consumidor, para estimular a compra de determinada marca; na política de trânsito, na maneira como algumas faixas de pedestre são pintadas em 3D, ocasionando um efeito visual no motorista de que a faixa tem um relevo, estimulando-o a desacelerar em respeito a ela; na forma como as cadeiras de acessibilidade do metrô são dispostas em direção e cores diferentes das demais, para evitar que os demais passageiros as ocupem.

Nesse sentido, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) publicou o relatório *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*¹⁰ em 2017, elencando casos práticos ao redor do mundo que comprovaram a eficiência da ciência comportamental na escolha de decisões referentes a diferentes políticas públicas, como meio ambiente, educação, energia e, também, tributação.

Dentre os casos práticos abordados no relatório, destaca-se, primeiramente, a experiência do Canadá. A administração tributária canadense modificou o texto da carta de notificação para empregadores com declaração em atraso acerca das informações sobre o recolhimento de impostos sobre a folha de salário dos empregados. Foram incluídas informações detalhadas sobre onde (endereço para postagem e informações sobre o website respectivo) e como (linguagem clara incluindo o passo a passo para realizar a entrega da declaração) fazer a entrega devida da declaração.

Os resultados foram comparados com os grupos que receberam a carta de cobrança padrão dos anos anteriores, apurando-se um incremento na regularização fiscal dos empregadores com a modificação da carta¹¹.

⁹ THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: o empurrão para a escolha certa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.p. 21.

¹⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 14 jun. 2025.

¹¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 14 jun. 2025. Fl. 333.

No Reino Unido, foi realizada uma mudança na notificação por atraso de pagamento no imposto sobre a renda dos contribuintes britânicos, utilizando-se textos com:

[...]Norma social básica: "Nove em cada dez pessoas pagam seus impostos em dia".

Norma social por país (*country norm*): "Nove em cada dez pessoas no Reino Unido pagam seus impostos em dia". Norma de minoria (*minority norm*): "Nove em cada dez pessoas no Reino Unido pagam seus impostos em dia. Você está atualmente em uma pequena minoria que ainda não efetuou o pagamento."

Apelo ao ganho público (*public gain*): "Pagar impostos significa que todos ganhamos com serviços públicos essenciais, como o NHS, estradas e escolas."

Apelo à perda pública (*public loss*): "Não pagar impostos significa que todos perdemos em serviços públicos essenciais, como o NHS, estradas e escolas" [...]¹²

Após a testagem realizada, verificou-se que as cartas de cobrança utilizando norma social básica e apoio ao ganho público mostraram-se mais eficientes no incremento da arrecadação.

No Brasil, os *nudges* têm sido abordados por diferentes administrações tributárias como estratégia para superar a tradicional dicotomia Fisco x contribuinte e a ideia de interesses contrapostos representados na cobrança quase sempre ostensiva do crédito e para aumentar a aproximação entre Fisco e contribuinte através de linguagem simples e acessível como instrumento de incremento à arrecadação.

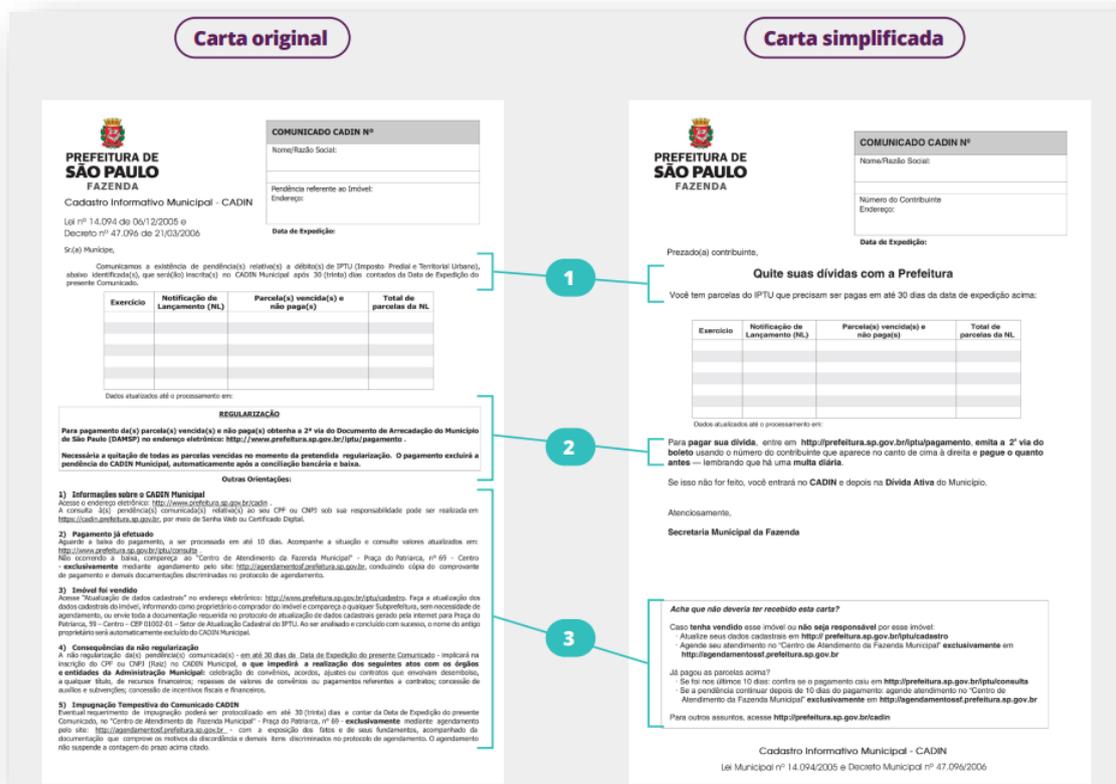
3.1. Uso de *nudges* na cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU no Município de São Paulo

O projeto “*Nudges* na cobrança do IPTU” foi desenvolvido entre o Laboratório. (011) da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) e a Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo e visou a reescrever a carta de notificação de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, antes da sua inscrição em Dívida Ativa e do envio ao Cadastro de Inadimplentes – CADIN.

Utilizando-se da ciência comportamental e dos *nudges* fiscais, a carta original de cobrança, de caráter técnico e com linguagem jurídica, foi substituída por um modelo simplificado com linguagem acessível:

¹² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 14 jun. 2025. Idem, fl. 341-342.

Figura 1



Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP, 2021, fl.24). Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7550/1/%2314%20GUIA%20Nudge%20DIGITAL_aces%C3%ADvel.pdf

Acesso em: 14 jun. 2025. Fl. 24.

Após a realização de testes, verificou-se que a simples mudança na notificação original gerou um aumento de 8,4% na arrecadação, correspondendo ao valor de R\$ 950 mil em tributo, comparado a R\$ 50 mil gastos na implementação do teste¹³, comprovando-se a eficiência e economicidade da aplicação do *nudge* como política fiscal relevante.

3.2. Programa *Nudge* Fisco da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

¹³ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Guia Nudge Digital: Como incentivar escolhas através da comunicação com a população? Brasília: Enap, fev. 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7550/1/%2314%20GUIA%20Nudge%20DIGITAL_aces%C3%ADvel.pdf Acesso em: 14 jun. 2025. fl. 14.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Secretaria da Fazenda e Planejamento vem, há anos, desenvolvendo estratégias avançadas na cobrança do crédito tributário não inscrito em Dívida Ativa, recorrendo-se à ciência comportamental recomendada pela OCDE.

Em 2021, o Fisco Paulista modificou a mensagem de notificação aos contribuintes de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, realizado via Domicílio Eletrônico do Contribuinte – DEC, passando a adotar linguagem com apelo a normas sociais para estimular os contribuintes a entrarem em conformidade e evitar a inscrição do débito em Dívida Ativa. Adicionalmente, selecionou-se um universo de 2 mil contribuintes para envio de mensagens de texto via SMS, estimulando-os a abrir a notificação via DEC, para testar o alcance da mensagem¹⁴.

No que se refere ao Imposto Sobre a Propriedade do Veículo Automotor – IPVA, uma ação realizada pela SEFAZ-SP em 2021 coordenada pela Diretoria de Arrecadação – DICAR resultou no aumento da base de dados referentes ao contribuinte desse imposto, possibilitando o aumento do alcance da mensagem de notificação de cobrança, com envio de alertas via e-mail e SMS, o que resultou no incremento da arrecadação em R\$ 300 milhões adicionais na arrecadação recorde de R\$ 13,8 bilhões até abril do referido ano¹⁵.

A experiência bem-sucedida das administrações tributárias na adoção de linguagem simples e de estímulos frequentes como forma de aumentar o alcance da mensagem sobre a importância de quitar os tributos em dia foi, posteriormente, utilizada pela Procuradoria Geral de São Paulo na implementação do Acordo Paulista, no edital de transação referente aos débitos de IPVA.

4 A experiência paulista na utilização de *nudges* na Transação por Edital nº 02/2024: perspectiva e desafios

Em 25 de setembro de 2024, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo lançou a primeira modalidade de transação por adesão de débitos referentes ao contencioso de pequeno valor de contribuintes devedores de IPVA, taxas judiciárias do Tribunal de Justiça de São Paulo e multas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

¹⁴ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. Secretaria da Fazenda avança em técnicas internacionais para a cobrança. São Paulo: SEFAZ/SP, 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: 14 jun. 2025.

¹⁵ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. Novo método de cobrança minimiza inadimplência do IPVA 2021 e rende R\$ 300 milhões extras para Estado e municípios. São Paulo: SEFAZ/SP, 27 maio 2021. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Novo-m%C3%A9todo-de-cobran%C3%A7a-minimiza-inadimpl%C3%Aancia-do-IPVA-2021-e-rende-R%24-300-milh%C3%B5es-extras-para-Estado-e-munic%C3%ADpios.aspx>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Referida modalidade de transação por adesão encontra-se prevista nos artigos 21 a 24 da Lei nº 17.843/23 e exigia o atendimento das seguintes condições: a) os débitos do devedor não poderiam ultrapassar o valor referente ao piso de ajuizamento dos débitos no Estado de São Paulo¹⁶; b) a dívida deveria ter sido inscrita em Dívida Ativa há mais de dois anos, contados da data da publicação do edital; c) o desconto era de até 50% do valor total do crédito, e o prazo máximo de parcelamento era de até 60 (sessenta) meses.

A alternativa da transação na cobrança dos referidos créditos surge levando-se em consideração as tentativas não exitosas de regularização adotadas pela SEFAZ-SP previamente à inscrição, bem como o fato de que, inscritos há mais de dois anos, os débitos já haviam sido encaminhados a protesto, e o nome dos contribuintes incluídos no CADIN Estadual, sem que referidos instrumentos indiretos de cobrança tenham sido efetivos na recuperação do valor total devido ao Fisco Paulista.

Além disso, o principal motivador da publicação desse edital ultrapassa o viés arrecadatório e objetivava, essencialmente, a realização da justiça fiscal: dar a oportunidades a diversos contribuintes de baixa renda regularizarem o seu veículo, os quais, muitas vezes, são seu instrumento de trabalho, ao mesmo tempo em que aproxima o Fisco paulista e o contribuinte na consecução desse fim¹⁷.

Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo assumiu protagonismo nessa política de regularização através do programa Mutirão do Acordo Paulista, instituído pela Resolução PGE nº 46, de 23 de outubro de 2024, o qual consistiu na atuação proativa de um grupo de 27 (vinte e sete) procuradores do estado na prestação de auxílio e atendimento, presencial e remoto, aos contribuintes abrangidos pelo escopo do Edital nº 02/2024, possibilitando-lhes o fácil acesso à informação e ao passo a passo necessário à regularidade fiscal através do acordo.

Outrossim, com o auxílio da Assessoria de Comunicação da PGE-SP e dos demais canais de divulgação do Governo do Estado de São Paulo¹⁸, foi possível ampliar a divulgação da oportunidade de regularização prevista no edital, utilizando-se de *nudges* com linguagem simples, publicados em

¹⁶ No Estado de São Paulo, o piso de ajuizamento foi fixado em 1200 UFESPS no artigo 1º da Resolução PGE nº 21, de 23 de agosto de 2017, o que, em 2024, totaliza em R\$ 42.432,00 (quarenta e dois mil, quatrocentos e trinta e dois reais).

¹⁷ SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. **Governo de SP lança ‘Acordo Paulista – IPVA’ para negociar R\$ 2 bilhões em dívidas**. São Paulo: Casa Civil, s.d. Disponível em: https://admin.cms.sp.gov.br/sec_casa_civil/noticias/governo-de-sp-lanca-acordo-paulista-ipva-para-negociar-r-2-bilhoes-em-dividas/. Acesso em: 14 jun. 2025.

¹⁸ SÃO PAULO (Estado). Casa Civil / Secretaria de Comunicação. Acordo Paulista – IPVA. São Paulo: SEC, s.d. Disponível em: <https://comunicacao.sp.gov.br/secom/publicidade/campanhas%20publicit%C3%A1rias/acordo%20paulista%20ipva>. Acesso em: 14 jun. 2025.

diferentes sites¹⁹ e redes sociais²⁰, para estimular os contribuintes paulistas a buscarem a conformidade:

Figura 2



Fonte: INSTAGRAM (perfil DDXpSwZxvbW). Publicação em: s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DDXpSwZxvbW/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Figura 3



Fonte: INSTAGRAM (perfil DDXpSwZxvbW). Publicação em: s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DCr3ioaRTxh/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

¹⁹ SCHAUN, André. IPVA atrasado: São Paulo terá mutirão para negociar dívidas; saiba quando. Autoesporte, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://autoesporte.globo.com/servicos/noticia/2024/11/ipva-atrasado-sao-paulo-negociar-dividas-acordo-paulista.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.

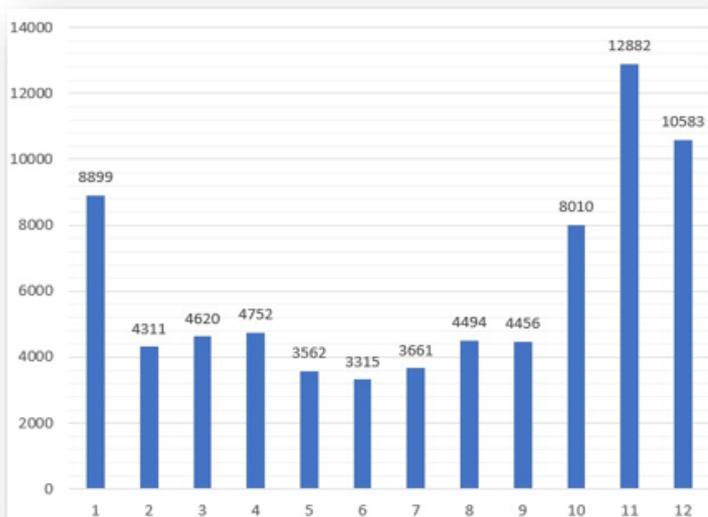
²⁰ INSTAGRAM (perfil DDXpSwZxvbW). Publicação em: s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DDXpSwZxvbW/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

Conforme divulgações acima mencionadas, a PGE-SP realizou atendimento presencial nas unidades do Poupatempo, na capital e no interior, para esclarecer dúvidas dos contribuintes acerca das possibilidades de regularização dos seus débitos, além de auxiliá-los na formalização dos acordos via sistema.

Na ocasião, observou-se um importante movimento por parte dos contribuintes: embora muitos possuíssem débitos que não estavam enquadrados no objeto do edital de transação e, portanto, não pudessem obter descontos na regularização, foi através do mutirão de atendimento que eles tomaram ampla ciência de todas as formas de regularização de débitos inscritos em Dívida Ativa ofertados pela PGE SP. Dentre elas, destaca-se o parcelamento ordinário para os débitos de IPVA, previsto na Resolução PGE nº 26, de 17 de maio de 2023.

Graças ao movimento do Mutirão, os números de parcelamentos ordinários firmados entre novembro e dezembro, meses de vigência do Mutirão, tornaram-se os maiores do ano de 2024, segundo levantamento realizado pela Procuradoria da Dívida Ativa:

Figura 3 – Quantidade de Adesões - Mês



Fonte: Procuradoria da Dívida Ativa da PGE – SP, por meio da extração de dados obtidos pelo Sistema da Dívida Ativa. Elaborado em 14/12/2024.

Da mesma forma, apurou-se que, dentre os dias do mês de dezembro, último mês de vigência do edital em comento, o dia do mutirão presencial realizado com procuradores do estado nos Poupatemplos da Sé e do interior do estado (12/12/25) alcançou o maior número de adesões/dia:

Figura 4 – Quantidade de Adesões – Dia



Fonte: Procuradoria da Dívida Ativa da PGE – SP, por meio da extração de dados obtidos pelo Sistema da Dívida Ativa. Elaborado em 14/12/2024.

Essa análise de resultados indica forte indício de maior sucesso no incremento da arrecadação quando se existe uma maior proximidade entre o serviço público e os contribuintes, bem como quando o Fisco dá ao contribuinte ampla ciência à informação das oportunidades de regularização de seu débito.

Além disso, as mobilizações que estimulam essa proximidade contribuem não só com a realização da função administrativa arrecadatória, mas também com o desafogamento do poder judiciário, desincumbindo-o de demandas tributárias que podem e devem ser resolvidas sem a sua intervenção.

Finalmente, o Mutirão do Acordo Paulista, ao colocar o procurador do estado na posição principal de servir pessoalmente o público, especialmente pessoas de baixa renda, contribui ativamente com a construção de um estado mais dialógico e eficiente, colaborando com a realização da justiça fiscal.

5 Conclusão

O presente artigo buscou destacar a importância da transação como método eficiente na recuperação do crédito tributário, na medida em que superou o modelo tradicional ostensivo de cobrança típico das execuções fiscais e inaugurou um novo modelo conciliatório para se alcançar a conformidade fiscal.

Além disso, verificou-se que a adoção de mecanismos de divulgação e de promoção das oportunidades de negociação do crédito tributário contribuem para um aumento do volume de acordos firmados, além de ampliar o nível de informação dos contribuintes, especialmente de baixa renda, acerca das diferentes oportunidades de regularização do seu crédito.

Em se tratando de contribuintes de débitos de pequeno valor, a atuação do procurador do estado precisa ir além da tradicional postura de advogado defensor de seu ente contratante. É necessário que o procurador assuma a postura de servidor público em sentido amplo, especialmente por meio do atendimento pessoal a esses contribuintes, para que sejam transmitidos os conhecimentos necessários à compreensão das oportunidades de regularização, sendo relevante a utilização de linguagem simples e acessível, a fim de se aumentar a probabilidade de êxito no propósito da conformidade.

Outrossim, apesar de o atendimento ao contribuinte não ser uma função exclusiva do procurador, é através desse contato aproximado que os procuradores poderão entender as dificuldades que impedem que muitos contribuintes promovam sua regularização e, com essa compreensão, poderão propor inovações legislativas e procedimentais que facilitem ainda mais o acesso de todos à informação e que ajudem a “empurrar” o contribuinte a caminhar na direção correta da conformidade.

Afinal, não basta que haja legislação ampliando as oportunidades de regularização tributária. É imprescindível que a mensagem passada pelo Fisco seja clara e consiga atingir o maior número de beneficiários possíveis, a fim de viabilizar a construção de um estado mais dialógico e eficiente e a realização da justiça fiscal.

REFERÊNCIAS

- AUTOESPORTE. *IPVA atrasado: São Paulo terá mutirão para negociar dívidas; saiba quando*. Autoesporte, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://autoesporte.globo.com/servicos/noticia/2024/11/ipva-atrasado-sao-paulo-negociar-dividas-acordo-paulista.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça Fiscal em Números 2023*. Brasília: CNJ, 2023.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Guia Nudge Digital: como incentivar escolhas através da comunicação com a população?* Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7550/1/%2314%20GUIA%20Nudge%20DIGITAL_aces%20C3%A9vel.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC*. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 27 de junho. 2022.
- INSTAGRAM (perfil DDXpSwZxvbW). *Publicações*. [s.l.]: Instagram, s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DDXpSwZxvbW/>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- INSTAGRAM (perfil DDXpSwZxvbW). *Publicações*. [s.l.]: Instagram, s.d. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/DCr3ioaRTxh/>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Behavioural insights and public policy: lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.
- PROCURADORIA DA DÍVIDA ATIVA DA PGE-SP. *Dados extraídos do Sistema da Dívida Ativa*. São Paulo, 14 dez. 2024.
- SÃO PAULO (Estado). Casa Civil. *Governo de SP lança “Acordo Paulista – IPVA” para negociar R\$ 2 bilhões em dívidas*. São Paulo: Casa Civil, s.d. Disponível em: https://admin.cms.sp.gov.br/sec_casa_civil/noticias/governo-de-sp-lanca-acordo-paulista-ipva-para-negociar-r-2-bilhoes-em-dividas/. Acesso em: 14 jun. 2025.
- SÃO PAULO (Estado). Casa Civil; Secretaria de Comunicação. *Acordo Paulista – IPVA*. São Paulo: SEC, s.d. Disponível em: <https://comunicacao.sp.gov.br/secom/publicidade/campanhas%20publicit%C3%A1rias/acordo%20paulista%20ipva>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. *Resolução PGE n° 21, de 23 de agosto de 2017*. Estabelece o piso de ajuizamento em 1.200 UFESPs. São Paulo: PGE, 2017.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. *Novo método de cobrança minimiza inadimplência do IPVA 2021 e rende R\$ 300 milhões extras para Estado e municípios*. São Paulo: SEFAZ-SP, 27 maio 2021. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Novo-m%C3%A9todo-de-cobran%C3%A7a-minimiza-inadimpl%C3%Aancia-do-IPVA-2021-e-rende-R%24-300-milh%C3%B5es-extras-para-Estado-e-munic%C3%ADpios.aspx>. Acesso em: 14 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda e Planejamento. *Secretaria da Fazenda avança em técnicas internacionais para a cobrança*. São Paulo: SEFAZ-SP, 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: 14 jun. 2025.

SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; CALCINI, Fábio Pallaretti; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coords.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: o empurrão para a escolha certa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. *Unidade 1: Introdução à Economia Comportamental*. Maringá: UEM, 2023. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/698646094/Unidade-1-Introducao-a-Economia-Comportamental>. Acesso em: 14 jun. 2025.