

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

TATIANA FUKUSHIMA

**O IMPACTO DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO
FEDERAL APÓS O ADVENTO DA LEI N° 13.988 de 2020**

São Paulo

2023

TATIANA FUKUSHIMA

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção do
título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: DR. RANGEL PERRUCCI FIORIN

São Paulo

2023

TATIANA FUKUSHIMA

**O IMPACTO DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO
FEDERAL APÓS O ADVENTO DA LEI N° 13.988 de 2020**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção
do título de Bacharel no Curso de Direito
da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

Dedico este trabalho de conclusão aos meus amigos que me acompanharam aos longos desses incríveis cinco anos de faculdade e agradeço especialmente a minha querida família que sempre me apoiou nos momentos mais difíceis dessa longa jornada.

AGRADECIMENTOS

Registro primeiramente o agradecimento ao meu orientador, professor Rangel, que foi de suma importância para o desenvolvimento do trabalho de conclusão, além de outros professores que conheci ao longo dos cinco anos de faculdade.

À minha querida família, Alexandre, Glaucia, Jun e Karen que sempre foi e será a minha maior base para toda a vida. Obrigada por sempre me incentivarem e por nunca me deixarem desistir de realizar os meus sonhos, o apoio de vocês foi essencial para que eu pudesse passar por todos os obstáculos da vida.

Aos meus tios, Tio Fê, Tia Grace, Tio Rô e Tia Julieta que foram os meus maiores incentivadores e sempre estiveram dispostos a me ajudar no que fosse necessário para poder chegar até onde estou hoje. Muito obrigada!

Aos meus queridos amigos, Ca, Dessa, Fefê, Helô e Sa. Cada um de vocês, com o seu jeitinho próprio de ser, me ensinaram valores que vão além da amizade e que é difícil de explicar para outras pessoas de como era legal de ir para a aula só para poder tomar um cafezinho no icônico Borges com vocês.

Sou extremamente grata por todos os momentos que vivenciamos juntos, foram tantas risadas e momentos inesquecíveis que é difícil de escrever em apenas algumas linhas. Vocês, com certeza, tornaram a faculdade bem mais “leve” do que era para ser e espero que daqui alguns anos quando olharmos nossas fotos da época de faculdade vamos ter lembranças nostálgicas e felizes de um momento incrível de nossas vidas. Muito obrigada por tudo!

O IMPACTO DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO FEDERAL APÓS O ADVENTO DA LEI N° 13.988 de 2020

TATIANA FUKUSHIMA

Resumo: Este trabalho possui como objetivo analisar a transação tributária prevista no artigo 171 do Código Tributário de Nacional, bem como a Lei Federal n° 13.988/2020, sendo a primeira Lei Federal a tratar do tema da transação no âmbito tributário, cumpre destacar que foi em razão do advento do Código de Processo Civil de 2015 que houve significativas mudanças em relação a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos. Para tanto, será realizada um estudo sobre o conceito e natureza deste instituto, posteriormente como o referido tema é tratado em matéria de tributária, e como já foi superada a questões de princípios como o da supremacia do interesse público e indisponibilidade do crédito tributário. Ainda, será apresentado os dados estatísticos realizados pelo CNJ que corrobora a ideia de crise no modelo tradicional de solução de conflitos, bem como o estudo realizado pelo Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper que mostram os dados de transações realizadas no ano de 2022. Por fim, será apresentado o maior caso transação tributária no Brasil e as questões controvertidas sobre o tema. Em suma, pretende-se demonstrar com este trabalho o impacto que a transação vem causado tanto para o contribuinte que está conseguindo regularizar sua situação fiscal, com a consequente extinção do débito, bem como para o lado do Fisco que está conseguindo reaver valores de difícil recuperabilidade.

Palavras chaves: Direito Tributário; Transação Tributária; Lei Federal n° 13988/202; Redução de processos; Litígio.

Sumário: 1 Introdução, 2 Transação: Conceito e Natureza; 3 A transação no âmbito tributário; 3.1 A Transação e o Código de Processo Civil; 3.2 Princípios impeditivos da transação tributária; 3.2.1 Supremacia do interesse público; 3.2.2. Indisponibilidade do crédito tributário; 3.3 Requisitos da transação; 3.3.1 Regulamentação (lei); 3.3.2 Concessões mútuas; 3.3.3 Terminação do litígio; 4 A crise no modelo tradicional de resolução de conflitos tributários; 5 Dados estatísticos do CNJ do ano de 2023; 6 Análise da Lei Federal n°

13.988/2020; 6.1 Objetivos da Medida Provisória n° 899/2019; 6.2 Aspectos gerais; 7 Dados estatísticos sobre as transações realizadas no âmbito tributário federal no ano de 2022; 7.1 Transação por adesão; 7.2 Transação individual; 7.3 Transações individuais em outros municípios e estados; 8 Caso: maior transação tributária da história - Grupo João Santos; 9 Questões controvertidas; 9.1 Problemas do rating do devedor; 9.2 Mandado de Segurança e a Inscrição na dívida ativa; 10 Conclusão; 11 Referências bibliográficas.

THE IMPACT OF THE TAX TRANSITION INSTITUTE AT THE FEDERAL LEVEL AFTER THE ADVENT OF THE LAW N° 13.988/2020

TATIANA FUKUSHIMA

Resume: This work aims to analyze the tax transaction provided for in Article 171 of the National Tax Code, as well as Federal Law No. 13,988/2020. This law is the first federal legislation to address the issue of transactions in the tax field. It is important to note that it was due to the advent of the 2015 Civil Procedure Code that significant changes occurred regarding the use of alternative dispute resolution methods. To this end, a study will be conducted on the concept and nature of this institution, followed by an examination of how the aforementioned topic is addressed in tax matters. The work will explore how issues of principles, such as the supremacy of public interest and the unavailability of tax credit, have been overcome. Furthermore, the study will present statistical data compiled by the National Council of Justice (CNJ), supporting the idea of a crisis in the traditional conflict resolution model. Additionally, data from transactions carried out in 2022, as revealed by the Observatory of Tax Transactions at the Taxation Research Center of Insper, will be presented. Finally, the work will discuss the largest tax transaction case in Brazil and controversial issues surrounding the topic. In summary, this work aims to demonstrate the impact that the transaction has had, both for the taxpayer who is managing to regularize their tax situation with the consequent extinction of the debt, and for the Tax Authority, which is successfully recovering difficult-to-recover amounts.

Keywords: Tax Law; Tax Transaction; Federal Law N° 13,988/202; Reduction of lawsuits; Litigation.

Summary: 1 Introduction; 2 Transaction: Concept and Nature; 3 Transaction in the Tax Context; 3.1 Transaction and the Civil Procedure Code; 3.2 Impeding Principles of Tax Transaction; 3.2.1 Supremacy of Public Interest; 3.2.2 Unavailability of Tax Credit; 3.3 Transaction Requirements; 3.3.1 Regulation (law); 3.3.2 Mutual concessions; 3.3.3 Termination of litigation; 4 Crisis in the Traditional Model of Tax Conflict Resolution; 5 Statistical Data from the National Council of Justice (CNJ) for the Year 2023; 6 Analysis of

Federal Law No. 13,988/2020 6.1 Objectives of Provisional Measure N°. 899/2019; 6.2 General Aspects; 7 Statistical Data on Federal Tax Transactions in the Year 2022; 7.1 Adhesion Transactions 7.2 Individual Transactions 7.3 Individual Transactions in Other Municipalities and States; 8 Case: Largest Tax Transaction in History - João Santos Group; 9 Controversial Issues 9.1 Debates on Debtor Ratings 9.2 Writ of Mandamus and Enrollment in Active Debt; 10 Conclusion; 11 Bibliographical References

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de transações pactuadas por adesão.....	32
Tabela 2 – Transações por adesão pactuadas por região	32
Tabela 3 – Transação Individual pactuada por região	33
Tabela 4 – Porcentagem de Município e Estados com/sem previsão de legislação de transação	33
Tabela 5 – Estados com previsões legislativas de transação após o CPC/2015.....	34
Tabela 6 – Municípios com previsões legislativas de transação após o CPC/2015.....	34

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de execuções fiscais pendentes por tribunal.....	25
Gráfico 2 – Total de execuções fiscais pendentes e casos novos.....	26
Gráfico 3 – Taxa de congestionamento no total.....	26
Gráfico 4 – Taxa de congestionamento por tribunal	27
Gráfico 5 – Tempo médio de duração do processo no total.....	28
Gráfico 6 – Tempo médio de duração do processo no total.....	28

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
CTN	Código Tributário Nacional
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
MP	Medida Provisória

1 INTRODUÇÃO

O Estado Fiscal ou literalmente o Estado do Imposto é aquele em que, conforme explica o professor Luís Eduardo Schoueri, o particular é a fonte (originária) de riqueza, passando uma parcela dessa riqueza ao Estado. Portanto, a arrecadação dos impostos se mostra um instrumento importante a fim de que o Estado consiga cumprir com as suas finalidades essenciais (Schoeuri, 2022, p. 32) ¹.

É nesse sentido que o Direito Tributário, um ramo do Direito Público, exerce um papel fundamental para regular, por meio de princípios e normas, a relação entre o contribuinte (pessoa jurídica ou pessoa física) e o poder tributante (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal).

Como consequência da natureza da tributação, na qual o Fisco busca retirar valores de modo compulsório do contribuinte, não raro ocorrem embates entre Fisco e o contribuinte que acabam recorrendo ao judiciário para resolver os litígios existentes.

Neste contexto é que surge o tema da transação tributária previsto no Código Tributário Nacional, recepcionado na Constituição Federal de 1988 como Lei Complementar, mais especificamente em seus artigos 156, inciso III como hipótese de extinção de crédito e o artigo 171 que disciplina o referido tema.

Cumprir destacar que a transação, apesar de se encontrar disposta de modo genérico desde o Código Tributário Nacional de 1966, nunca foi utilizada de fato como um meio de extinção de crédito tributário em razão da ausência de previsão legal específica.

Esta situação perdurou até o ano de 2019, momento em que pela primeira vez foi editada a Medida Provisória n° 899/2019 pelo governo federal que tratou do assunto no âmbito nacional, posteriormente a referida MP foi convertida em Lei n° 13988/20, sendo a primeira Lei Federal a disciplinar sobre a transação tributária.

A Lei Federal regulamentou a possibilidade da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e o devedor celebrar acordos, mediante concessões mútuas, visando a extinção do crédito

¹ SCHOUERI, Luís E. Direito Tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596366

tributário, especialmente em relação aos créditos considerados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

Nota-se que desde a edição da referida lei, a transação viabilizou a PGFN² arrecadar no ano de 2022, o valor de R\$39,1 bilhões de débito inscritos em dívida ativa, sendo deste total, o valor de R \$14,1 bilhões resultado de acordos de transação tributária.

Visando este contexto, o presente estudo pretende analisar criticamente os impactos do instrumento da transação tributária desde a sua implementação.

2 TRANSAÇÃO: CONCEITO E NATUREZA

A transação é aquela em que as partes celebram contrato por meio de concessões mútuas ou recíprocas visando a extinção de uma obrigação.

Nos dizeres de Francisco Cavalcante Pontes de Miranda³:

A transação é a negociação jurídico-bilateral, em que duas ou mais pessoas acordam em concessões recíprocas, com o propósito de pôr termo a controvérsia sobre determinada, ou determinadas relações jurídicas, seu conteúdo, extensão, validade ou eficácia. Não importa o estado de gravidade em que se ache a discordância, ainda se é quanto à existência, ao conteúdo, à extensão, à validade ou à eficácia da relação jurídica; nem, ainda, a proveniência dessa, de direito das coisas, ou de direito das obrigações, ou de direito de família, ou de direito das sucessões, ou de direito público (Pontes de Miranda, 1959, t. XXV, pg. 117)

Este tema não é novidade no ordenamento jurídico, havendo discussões sobre a real natureza deste instituto desde a vigência do Código Civil desde 1916, isto é, se seria um instituto contratual ou uma forma de extinção da obrigação. Este debate perdurou até o atual Código Civil de 2002 que regulamentou o tema da transação em seus artigos 840 a 850 do capítulo XIX como uma espécie de contrato.

Em consonância ao tema, Flávio Tartuce⁴ entende que:

² PGFN em números 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em 20 de out. 2023, às 20:00

³ PONTES DE MIRANDA, F. C. Tratado de direito privado. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959, t. XXV, p. 117.

⁴ TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Teoria Geral dos Contratos e Contratos em Espécie - Vol. 3. São Paulo. Editora Forense Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643608.

A transação constitui um contrato cujo conteúdo é a composição amigável das partes obrigacionais, em que cada qual abre mão de suas pretensões para evitar riscos de uma futura demanda ou para extinguir um litígio já instaurado (...) quanto à sua natureza jurídica, trata-se de um contrato bilateral, oneroso, consensual e comutativo, devendo ter como objeto apenas direitos obrigacionais de cunho patrimonial e de caráter privado (art. 841 do CC).

Verifica-se que a transação no âmbito civil, pretende, além de colocar fim em um litígio já existente, evitar uma eventual propositura de qualquer ação, conforme explica Phelippe Toledo Pires de Oliveira ⁵:

No Direito Civil, a transação é, portanto, um instrumento jurídico para a composição amigável dos conflitos entre as partes interessadas, em que cada qual abre mão de parte de suas pretensões, com o objetivo de prevenir ou terminar um litígio.

Importante salientar que no direito civil, o objeto da transação só pode recair sobre os direitos patrimoniais de caráter privado, conforme estabelece o artigo 841 do Código Civil.

Confira-se:

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

Já no âmbito tributário, como bem explica Rangel Perrucci Fiorin⁶, a transação é vista como um meio alternativo de solução de conflito em que há como objeto uma obrigação, na qual se deve respeitar as normas fiscais, impondo limites para os sujeitos da obrigação para impedir a renúncia fiscal, confira:

Atualmente, pode ser interpretada como meio alternativo de solução de conflito, no âmbito processual, como substrato no artigo 171 do Código Tributário Nacional e legislação advindas, em face da necessidade e da evolução da busca, não só pela composição dos litígios, mas também para prevenir a cobrança do crédito tributário.

(...) conforme abordamos, a transação tributária, diversamente da transação civil, tem por objeto uma obrigação, cujas normas fiscais devem ser aplicadas, impondo limites aos sujeitos da obrigação para impedir a renúncia do crédito tributário (...).

⁵ OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. A Transação em Matéria Tributária – Série Doutrina Tributária, v. XVIII. São Paulo: Quartier Latin, 2015, pg. 15.

⁶ FIORIN, Rangel Perrucci. A transação tributária como instrumento de autocomposição e eliminação da litigiosidade. 1. ed. São Paulo, SP: Rideel, 2021, pg. 31.

A questão da transação é tratada como uma modalidade de extinção do crédito tributário em seu artigo 156 do Código Tributário Nacional, bem como no artigo 171 do mesmo dispositivo que disciplina tal questão, autorizando seu uso em matéria tributária.

Sobre o tema, Fernanda Drummond Parisi ⁷ em sua tese de Doutorado, defende:

(...) Constata-se que a transação pressupõe concessões recíprocas entre duas partes juridicamente relacionadas, com vista a elidir impasse sobre um determinado direito/dever de um para com a outra. Neste sentido, reveste a natureza de verdadeira modalidade de solução de conflito pelas próprias partes envolvidas, podendo-se, inclusive, prescindir do apoio de terceiros ou da intervenção de autoridade quaisquer para que se oponha termo à questão.

Neste sentido, o que se pode concluir é que nos dizeres de Beatriz Biaggi Ferraz⁸, a transação na seara tributária é estudada com o intuito de facilitar um melhor diálogo entre fisco e contribuinte, deixando a figura de lados opostos sobre um determinado litígio, de modo a alcançar a igualdade, capacidade contributiva, efetividade, a duração razoável do processo e a dignidade da pessoa humana.

3 A TRANSAÇÃO NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO

3.1 A TRANSAÇÃO E CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

A partir do Código de Processo Civil de 2015 foi possível que, pela primeira houvesse a concretização da ideia de se utilizar os meios alternativos de solução de conflitos. Verifica-se que o projeto do Código de Processo Civil introduziu uma nova sistemática que incentiva o uso de instrumento de solução de conflitos, trazendo os como regra e não mais como exceção, a fim de combater o excesso de litigiosidade presentes no Poder Judiciário⁹.

⁷ PARISI, Fernanda Drummond. Transação tributária no Brasil: supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, pg. 112.

⁸ FERRAZ, Beatriz Biaggi. Transação em matéria tributária. 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2019. p. 19.

⁹ TAVARES, Caio Pugliesi. A Viabilidade Do Instituto Da Transação Nas Relações Litigiosas Tributárias à Luz Do Código De Processo Civil De 2015 E Da Princiologia De Direito Público. 2019, pg. 5.

Maria Júlia Campelo Lima Rodrigues¹⁰, em sua tese de mestrado, explica que:

(...) Mais uma vez, estimula a consensualidade entre as partes, legitimando a resolução dos conflitos através da negociação e da cooperação. Isto é um reflexo da crise em que se encontra o sistema Judiciário dos últimos tempos, modelo tradicional de resolução de conflitos, que conta com um alto grau de congestionamento. O cenário é especialmente difícil no que se refere às execuções fiscais (...).

Assim, o artigo 6º do CPC/2015 trouxe os conceitos de cooperação e eficiência o que viabilizaria o uso da transação tributária, conforme explica Tamires Pacheco Fernandes Pereira¹¹:

Assim entendemos que a elaboração do Código de Processo Civil, com novos princípios, dentre eles o da cooperação (art. 6º) e o da eficiência (exposição de motivos), influenciou de forma positiva e significativa para o desenvolvimento do instituto da transação em matéria tributária federal, que será melhor abordado no item 3.

Deste artigo, analisa-se que a transação tributária se baseia nos mesmos pilares dos princípios expostos, isto é, a conciliação entre o Fisco e contribuinte, visando a solução da controvérsia, pondo fim ao litígio¹².

Portanto, é neste contexto do Poder Judiciário que se encontra com um elevado número de processos judiciais que a transação tributária, após o advento do CPC/2015, surge como meio alternativo para solucionar as controvérsias fiscais.

3.2 PRINCÍPIOS IMPEDENTES DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

Para adentrar a questão da transação no âmbito tributário, primeiramente é importante realizar um breve estudo sobre a questão dos princípios que se acreditava que seriam óbices para a utilização da transação tributária no cenário brasileiro, quais sejam: (i) princípio da supremacia do interesse público e (ii) princípio da indisponibilidade do crédito tributário.

Esta questão envolvendo tais princípios será melhor explorada nos próximos tópicos.

¹⁰ RODRIGUES, Maria Júlia Campelo Lima. Transação Tributária Federal como causa extintiva do crédito tributário da União. 2023. Tese (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023, pg. 24.

¹¹ Pereira, Tamires Pacheco Fernandes. Transação tributária federal à luz da Lei 13.988/2020 e sua regra matriz. 2022. Monografia de Especialização, pg. 16.

¹² *Ibidem*, p. 27

3.2.1 Supremacia do interesse público

A supremacia do interesse público, um dos mais importantes do Direito Administrativo é aquela em que os interesses da coletividade devem sobrepor sobre o interesse do indivíduo, existindo, assim, uma relação vertical do Estado em relação aos seus cidadãos.

É com base nesse princípio que se entendia que não poderia a Administração Pública realizar transações com o particular.

Todavia, houve relevantes mudanças em relação ao referido princípio, tanto que, atualmente preza-se por uma Administração Pública, especialmente a Tributária, mais eficiente. Esta eficiência diz respeito ao estabelecimento de diálogo entre os entes públicos e privados a fim de encontrarem soluções para as questões tributárias, e conseqüentemente a extinção da dívida tributária e a sua arrecadação para o Estado ¹³.

A respeito do tema, explica Beatriz Biaggi Ferraz¹⁴:

(...) Destarte, a nova concepção da supremacia do interesse público é aquela que prevalece quando em contraposição a algum outro princípio de igual relevância, ou algum outro fato de interesse de determinado grupo de indivíduos, e se traduz como a melhor saída possível para a situação analisada (..)

Neste diapasão, o maior interesse público seria o recebimento dos tributos, ainda que valores menores do que o esperado.

Assim, o uso da transação tributária e outros meios consensuais de soluções de conflito se mostram viáveis a fim de que a Administração Pública possa receber os seus devidos tributos de forma mais célere e menos dispendiosa, diferentemente do que ocorre pelos meios tradicionais de cobrança, isto é, através do lançamento do Auto de Infração e o ajuizamento de Execuções Fiscais.

3.2.2 Indisponibilidade do crédito tributário

¹³ Ibidem, p.97

¹⁴ Ibidem, p.

Sobre a indisponibilidade do crédito tributário, princípio o qual encontra respaldo na supremacia do interesse público, é aquele em que o Estado não pode abrir mão de suas receitas tributárias por serem consideradas como indisponíveis, vez que sua arrecadação se mostra essencial para custear as atividades estatais¹⁵.

Além disso, o Estado se configura como gestor dos cofres públicos, sendo que os valores recebidos devem ser revertidos para a sociedade, portanto, não pode o Estado, por não dispor deste dinheiro público conceder permissões que reduzam o valor de suas receitas.

Todavia, este princípio – indisponibilidade do crédito tributário - não encontra respaldo no ordenamento jurídico de modo que não se trata de um princípio absoluto, sendo plenamente possível haver diversas interpretações, dependendo de cada caso concreto¹⁶.

Portanto, o interesse público de receber receitas tributárias, mesmo com a utilização de concessões, descontos ou outras facilidades, deve se sobrepor sobre a questão da indisponibilidade do crédito tributário.

Caso, houvesse alguma incompatibilidade, não seria possível a Fazenda conceder anistias, remissões ou programas de recuperação do crédito tributário, pois estaria abrindo mão de sua receita, o que seria contrário ao princípio da indisponibilidade.

3.3 REQUISITOS PARA A TRANSAÇÃO

A matéria da transação tributária é prevista no Código Tributário Nacional desde a sua edição em 1966 em seu artigo 171 do CTN prevê a possibilidade de a lei facultar a celebração da transação entre o sujeito ativo e passivo da obrigação tributária, mediante concessões mútuas, importando em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário, e, ainda o parágrafo único indica que a lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Sendo assim, abaixo será tratado cada um dos requisitos indicados no artigo 171 do CTN a fim de viabilizar o uso da transação tributária.

3.3.1 Regulamentação (lei)

¹⁵ Ibidem, p. 29

¹⁶ Ibidem, p. parisi

Como já mencionado o artigo 171 do CTN exige a existência de lei para autorizar a transação. Todavia, conforme explica Rangel Perrucci Fiorin¹⁷:

A transação tributaria, fora das hipóteses previstas, em lei não tem validade no campo do Direito Tributário, que é presa ao princípio da legalidade e da tipicidade. A apreciação da transação à luz do princípio da legalidade é fulcral para permitir a extinção da obrigação tributária, que deverá fixar os parâmetros para que o ajuste legal seja realizado como forma de extinguir ou eliminar o litígio tributário.

Isto quer dizer que a transação tributária deve respeitar o princípio da legalidade em razão de que a criação e extinção de qualquer tributo deve ocorrer conforme disposto em lei, conforme explica o artigo 97 do CTN.

Sobre o tema respeito, Phelippe Toledo Pires, explica¹⁸:

Verifica-se, pois, que a transação em matéria tributária depende de autorização legal para sua realização, sendo esta imprescindível sob pena de subversão do sistema. E a razão é simples: se o tributo foi criado por lei, como expressão do consentimento popular, parece lógico que somente outra manifestação desse gênero possa permitir que sejam efetuadas concessões a seu respeito.

Em razão da transação se tratar matéria de interesse público, mais especificamente sobre a arrecadação de valores que afetam o funcionamento do Estado, a lei representaria uma maior segurança jurídica ao contribuinte que poderia sofrer com as alterações abruptas dos termos da transação.

Ademais, cumpre destacar que houve divergências a respeito da lei que poderia ser genérica ou haveria necessidade de uma lei específica.

No primeiro caso, a lei genérica serviria apenas para autorizar a Administração Pública firmar acordos com os particulares, devendo respeitar certas condições e limites estabelecidos na lei, havendo uma margem de discricionariedade por parte da Administração. Já, os que defendem o uso de lei específica entendem que a lei deve tratar de cada caso específico, contendo todas as condições e termos.

Tal controvérsia perdurou até a edição da Lei nº 13.988/2020 que tratou do tema, estabelecendo um diálogo entre a Fazenda Nacional e seus contribuintes.

¹⁷ *Ibidem*, p. 101

¹⁸ *Ibidem*, p. 107

3.3.2 Concessões mutuas

A outra parte do artigo 171 do CNT diz respeito ao termo concessões que significa conceder algo a alguém. No caso da transação, as concessões nada mais é do que uma negociação entre o contribuinte e o fisco, isto é, para que ocorra o acordo entre as partes, ambas devem abrir de mão de uma parte de seu direito, sem que haja prejuízo a arrecadação tributária.

Cumprê destacar que as concessões que o fisco pode conceder seria em relação à redução da multa e juros de tributos não recolhidos ou da não entrega da declaração dentro do prazo, concessão de parcelamento sobre os valores devidos, honorários advocatícios ou encargo legal¹⁹. Já o contribuinte, por exemplo, teria que abrir mão do seu direito de discutir judicialmente os seus tributos.

Portanto, pode-se concluir que as concessões mútuas representam uma parte importante da transação, pois é com esta que ambas as partes consigam, amigavelmente, negociar com o intuito de garantir a arrecadação tributária.

3.3.3 Terminação do litigio

Por fim, a terceira e última condição é a terminação do litígio e conseqüentemente a extinção do crédito tributário. Isto é, a transação tributária, como demonstrado, possui como ponto principal a solução de conflitos entre fisco e contribuinte de modo harmônico.

Vale ressaltar que, em matéria tributária não há possibilidade de transação preventiva, pois o CTN estabelece a transação como uma das formas de extinção do crédito tributário, de modo que já existem um lançamento tributário.

Outra discussão a respeito do tema, seria se seria possível o uso da transação na esfera administrativa. Isto porque, alguns autores sustentam que só há litigio se houver a judicialização do processo. Já para outros autores, entendem que a mera impugnação pelo contribuinte bastaria para ter um litigio²⁰.

Concluindo, a existência do litigio se mostra como um dos pressupostos básicos da transação, podendo tanto ocorre na fase administrativa como na judicial.

¹⁹ Ibidem, pg. 112

²⁰ Ibidem, pg. 117

4 A INSUFICIÊNCIA DO MODELO TRADICIONAL DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS FISCAIS

Para adentrar a questão da transação tributária é de suma importância realizar uma breve análise em relação à crise do modelo tradicional de resolução de conflitos tributários, vez que evidente a ineficiência de execução judicial do crédito tributário que ocorre no Brasil.

No Brasil, nota-se que muitos dos conflitos tributários decorrem do distanciamento entre o direito tributário e os fatos sociais, sendo nítido a ausência de confiança entre as partes, na qual o contribuinte parte da premissa que o Estado, por não conseguir atender as suas necessidades, deixa de cooperar financeiramente, e por outro lado temos o Estado que parte da premissa equivocada de que os contribuintes desejam burlar suas obrigações tributárias. Acrescenta-se a isso o fato de que há no Brasil um excesso de normas jurídicas, além de suas constantes alterações o que gera um clima de insegurança jurídica no país (BRANDÃO, MENDONZA, 2016, p.12).²¹

Cumprido destacar que uma das funções do Estado de Direito é a prestação jurisdicional acessível a toda a população, de modo que ao Poder Judiciário é cabível a responsabilidade de resolução de controvérsias entre fisco e contribuinte, respeitando o princípio da duração razoável do processo presente do artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal de 1988²². Todavia, o cenário que se observa atualmente no judiciário é o contrário do que se era esperado, evidenciando assim as limitações do sistema atual.

Como se pode observar no relatório analítico no ano de 2023 publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²³, o Poder Judiciário brasileiro atualmente possui um expressivo número de 81,4 milhões de causas em andamento no país, sendo sua maioria relacionados aos processos de execuções.

²¹ BRANDÃO, L..M.R, MENDONZA,M.C.F. Desafios contemporâneos para a prática da transação tributária: da discricionariedade compartilhada e da cooperação do contribuinte. Caminho para eficiência da atividade tributária. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, 2016, Brasília, p. 24

²² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

Estes números evidenciam a ineficiência do método tradicional, visto que além do contribuinte demorar anos para ter o fim da resolução de conflitos, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) também possui dificuldade de reaver os seus créditos tributários.

Diante disso, já houve em um primeiro momento discussões que versavam sobre a questão de métodos alternativos de resolução de conflitos, como o projeto de Lei n.º 5082/2009, que visa a regulamentação das transações tributárias no âmbito federal, porém tal projeto ainda se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados.

Foi no ano de 2020 com a crise sanitária provocada pelo COVID-19, na qual, em razão do isolamento social houve quedas bruscas nas receitas das empresas, e conseqüentemente o Governo tomou várias providências financeiras para tentar ajudar os contribuintes inadimplentes²⁴.

Assim, foi diante este contexto de crise econômica que impulsionou o Governo a utilizar o instrumento da transação tributária a fim de negociar o passivo tributário de modo mais célere e eficiente, diferentemente do que ocorre na modelo tradicional de judicialização ²⁵.

5 DADOS ESTÁTISTICOS DO CNJ NO ANO DE 2023

Para demonstrar o problema que enfrenta o Poder Judiciário atualmente, é importante demonstrar os dados estatísticos publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ²⁶, referentes ao ano de 2023.

Mais especificamente, iremos tratar da análise de processos de execuções fiscais que historicamente são a principal causa de morosidade do Poder Judiciário em razão de tais processos, após a inscrição do crédito na dívida ativa, já chegarem ao Judiciário após várias

²⁴ SPE, Secretaria de Política Econômica (2021). Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia, Nota Informativa, Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/NI%20%20Transa%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20no%20Enfrentamento%20da%20Pandemia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/NI%20%20Transa%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20no%20Enfrentamento%20da%20Pandemia%20(1).pdf). Acesso em: 09 de nov 2023

²⁵ SPE. Secretaria de Política Econômica (2021). Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia, Nota Técnica, Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2021/nt-transacao-tributaria-e-o-enfrentamento-da-pandemia.pdf>. Acesso em: 09 de nov 2023

²⁶ Ibidem.

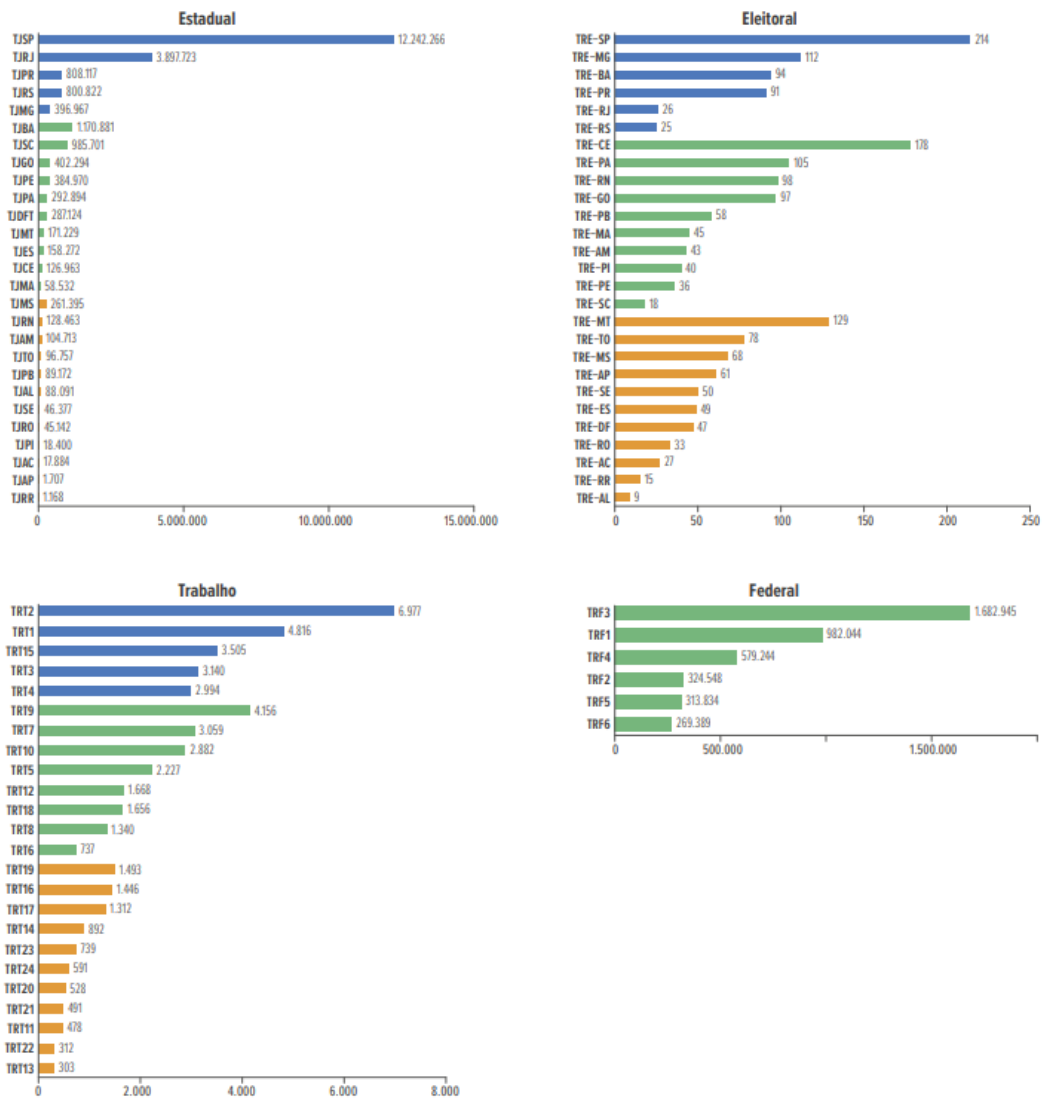
tentativas de cobrança, implicando em menor probabilidade de recuperação do crédito tributário.

Segundo os dados apresentados, o Judiciário apresentou no ano de 2022 um total de 81 milhões de processos pendentes de baixa, sendo que a metade deste número (52,3%) se referem a processos de execuções fiscais, além de representarem 34% do total de casos pendentes e um congestionamento de 88% no ano de 2022.

Os dados demonstram que as execuções fiscais se concentram na Justiça Estadual com 85% de processos e a Justiça Federal com 15%.

Conforme figura abaixo, de um total de 27,3 milhões de processos de execuções fiscais que se encontram pendentes, a Justiça do Estado de São Paulo (12,2 milhões (44,9%)), Rio de Janeiro 3,9 milhões (14,3%) e o Tribunal Regional da Terceira Região 1,7 milhão (6,2%), estes três tribunais detém um total de 65% das execuções fiscais em tramitação no país:

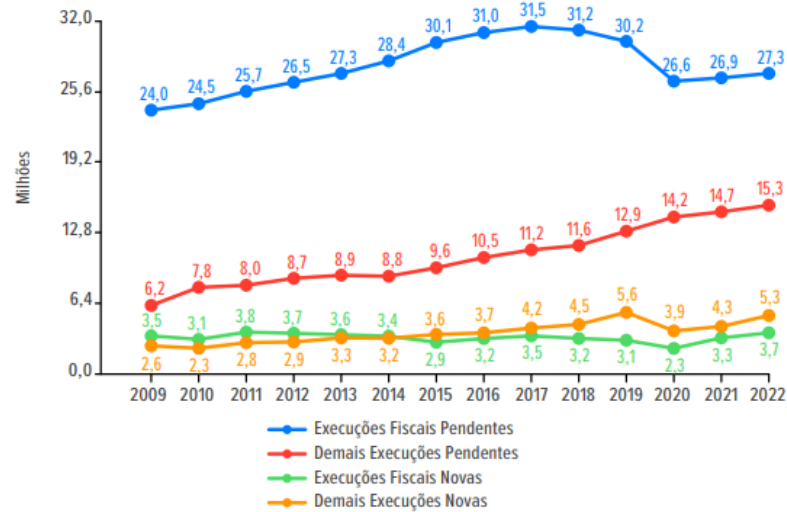
Gráfico 1 – Total de execuções fiscais pendentes por tribunal



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

Da análise do Gráfico 2, nota-se que houve um aumento de casos novos de execução fiscal no ano de 2022, totalizando um aumento de 14% se comprado ao ano de 2021. Já em relação aos casos pendentes, houve um aumento de 1,5%:

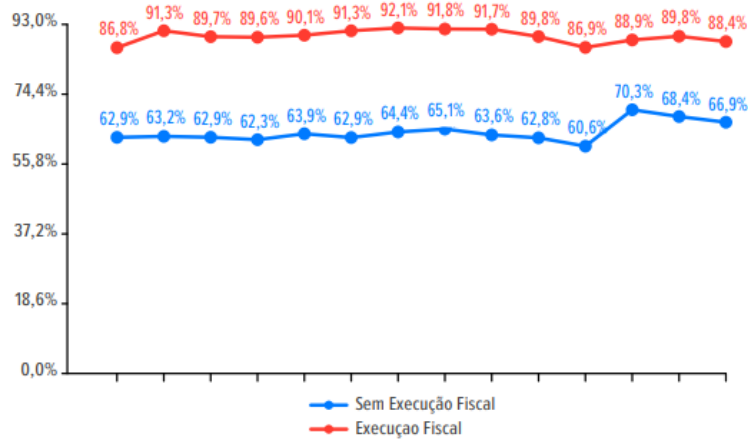
Gráfico 2 – Total de execuções fiscais pendentes e casos novos



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

Em relação à taxa de congestionamento, o percentual permanece estável nos últimos anos, apresentando uma retração em 1,4 ponto percentual, chegando em uma taxa de congestionamento de 88,4% no ano de 2022:

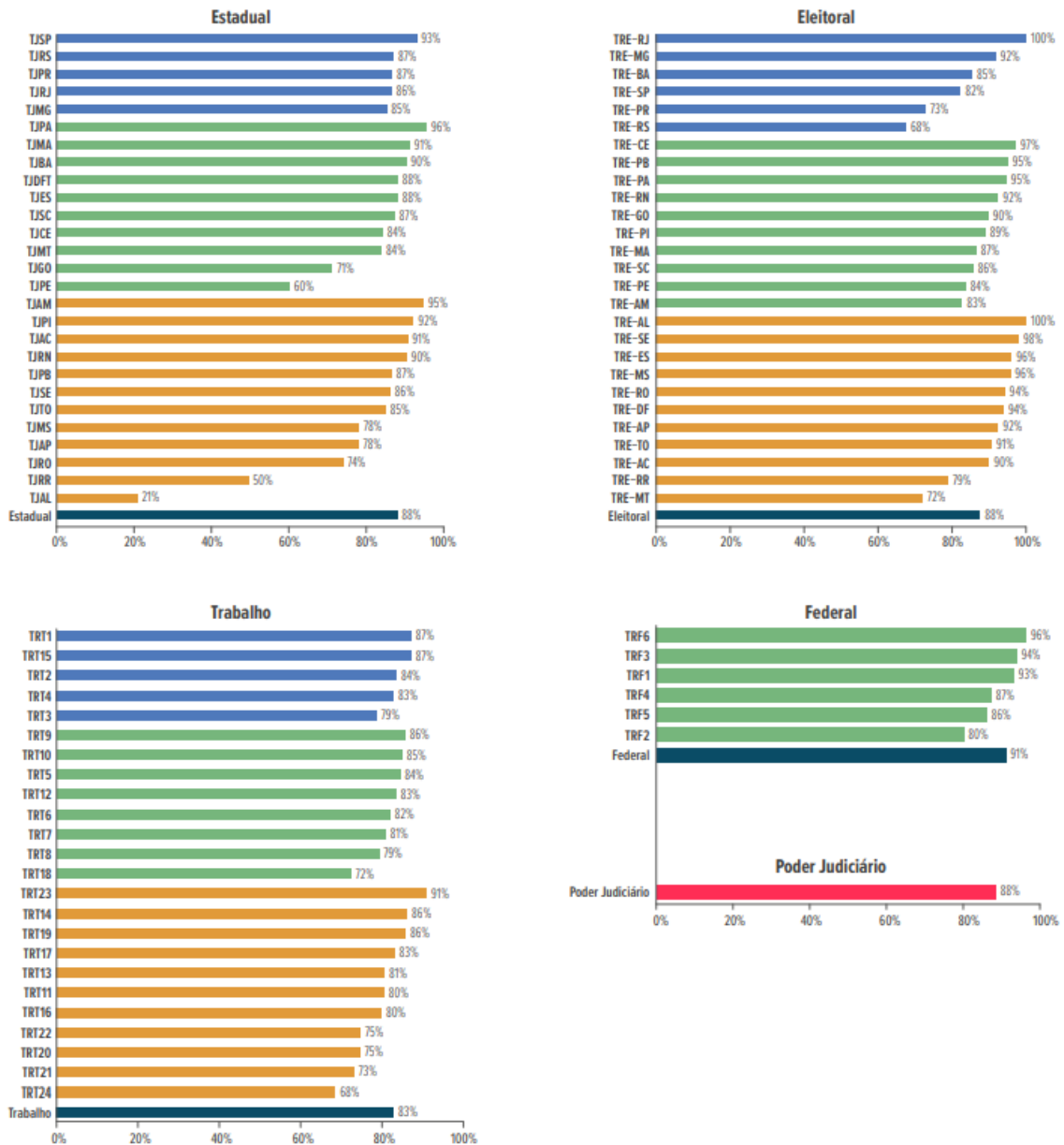
Gráfico 3 – Taxa de congestionamento no total



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal com um percentual de 91,1% e a Justiça Estadual com 88%:

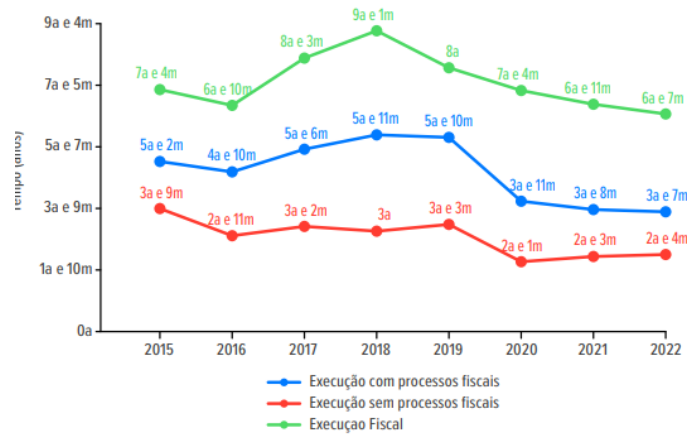
Gráfico 4 – Taxa de congestionamento por tribunal



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

Sobre o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal, verifica-se que em geral o tempo seria de seis anos e sete meses, havendo uma redução em relação ao ano de 2021. Cumpre destacar que no ano de 2018, o tempo de tramitação já chegou à média de nove anos e um mês:

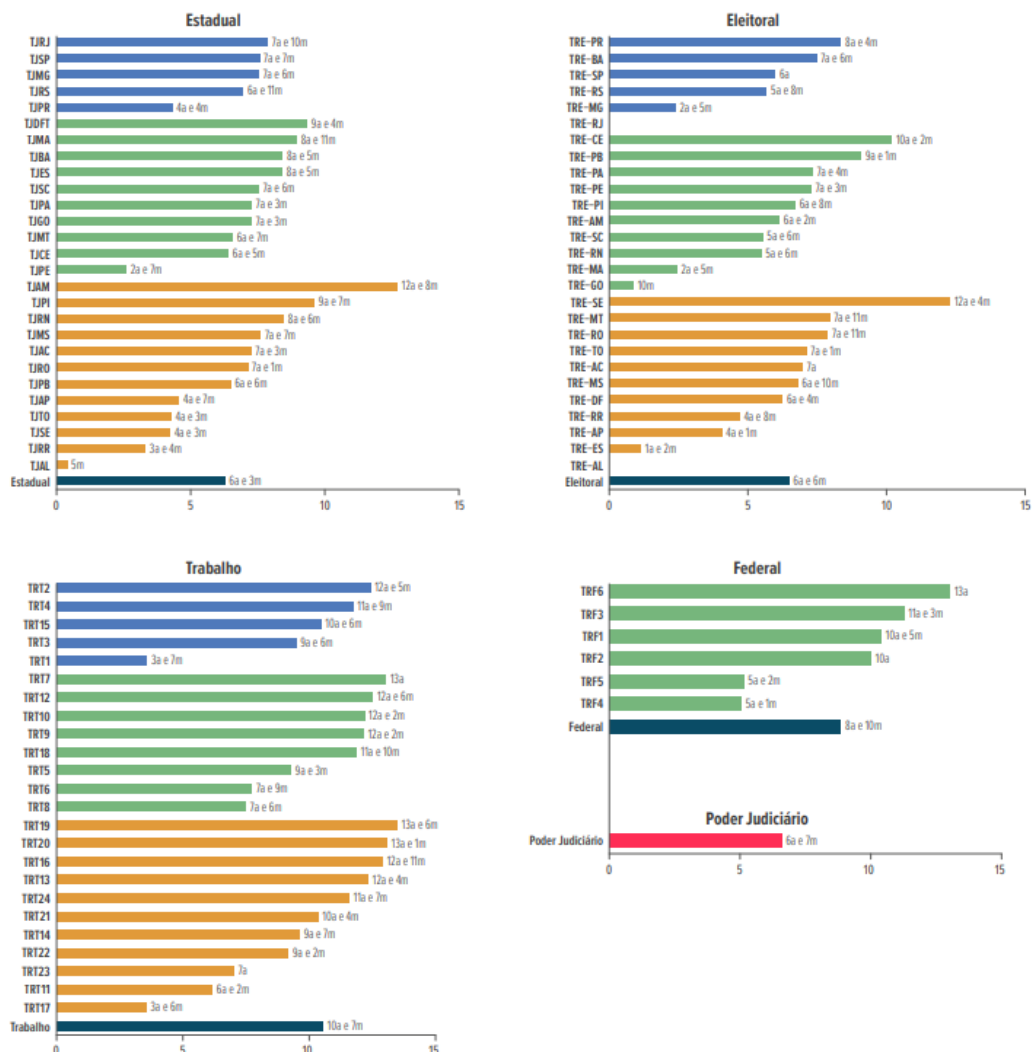
Gráfico 5 – Tempo médio de tramitação do processo



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

Por fim, ao analisar o tempo médio de tramitação do processo por tribunal, a Justiça Estadual demora seis anos de três meses para baixar um processo de execução fiscal, já a Justiça Federal leva oito anos e dez meses. No mais, o maior tempo de tramitação na execução fiscal é o TRF6, que demora treze anos para ocorrer a baixa do processo:

Gráfico 6 – Tempo médio de tramitação do processo por tribunal



Fonte: Justiça em números 2023. Brasília: CNJ, 2023

Conforme o exposto acima, de fato o Judiciário brasileiro enfrenta um problema sério de litigiosidade, tanto é que o tempo médio para baixa de uma execução fiscal ainda é muito alta, sendo uma média de tempo de seis anos e sete meses, com uma alta de taxa de congestionamento de 88,4% no ano de 2022 e um total de 27,3 milhões de processos de execuções fiscais pendentes de julgamentos.

Estes números refletem a complexidade do cenário judicial brasileiro que anseia novas mudanças em relação aos métodos tradicionais de resolução de conflitos, a fim de aliviar o sistema judicial.

6 ANÁLISE DA LEI FEDERAL N° 13.988 de 2020

Como já mencionado, a transação tributária já era prevista no CTN, desde a sua edição em 1966. Todavia, em razão da ausência de legislação que estabelecesse os critérios para a sua celebração, conforme determina o artigo 171 da referida lei.

Somente após muitos anos desde a edição do Código Tributário Nacional, através da publicação da Medida Provisória n° 899/2019 que estabeleceu em âmbito federal a transação tributária, posteriormente com algumas modificações pelo Congresso Nacional aprovada como Lei n.º 13.988/2020²⁷.

Insta salientar que após a aprovação da lei foram editados atos normativos administrativos regulamentado a lei transação pelo Ministério da Economia e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, como a Portaria PGFN n° 11.956/2019, revogada pela Portaria PGFN n° 9.917/202; Portaria PGFN n° 14.402/2020 e Portaria ME n° 247/2020 e ainda, Portaria AGU n° 249/2020 que trata de débitos fiscais não tributários. No mais, também foi editada a Lei Complementar n.º 174/2020, que autorizou a extinção de litígios tributários,

²⁷ BRASIL. Lei n° 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação na cobrança da dívida ativa da União, altera a Lei n° 10.522, de 19 de julho de 2022 e dá outras providencias. Diário Oficial da União [S.I.], 15 de abr.2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em 08 de nov de 2023.

mediante transação, relativos ao Simples Nacional, a ser celebrado em observância aos ditames da Lei n.º 13.988/2020.

6.1 OBJETIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 899/2019

A leitura da exposição dos motivos da MP n.º 899/2019²⁸ permite notar que a MP visa a regulamentação no âmbito federal do artigo 171 do CTN, permitindo a autocomposição em causas de natureza fiscal, com o objetivo de recuperar os créditos inscritos na dívida ativa da União e a redução da litigiosidade, gerando altos custos e prejuízos à Administração Tributária Federal.

A MP explica que a transação permitirá a recuperação dos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, que totalizam um valor de aproximadamente R\$1,4 trilhão de reais, diminuindo o uso de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos.

Além disso, o principal objetivo seria a diminuição da litigiosidade no contencioso tributário, cujo estoque de processo no Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), totalizam o valor superior a R\$ 600 bilhões de reais, com cerca de 120 mil processos.

|Com a MP prevê-se a estimativa de que com a medida será viável a arrecadação de R\$1,425 bilhão em 2019, R\$6,384 bilhões em 2020 e R\$5,914 bilhões em 2021.

6.1.1 Aspectos gerais

A Lei Federal n.º 13.988/2020²⁹, explica em seu artigo 1º, os requisitos e condições para que a União, suas autarquias e fundações realizem a transação relativa à cobrança de créditos da Fazenda Pública, seja ele tributário ou não tributário.

²⁸ BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 899, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a transação tributária nas hipóteses que especifica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf. Acesso em 2 de nov 2023.

²⁹ BRASIL. Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em: 2 de nov 2023.

Deste dispositivo entende que pode ser objeto de transação os créditos tributários sob a administração da Secretaria Especial da Receita Federal, tanto no âmbito judicial como administrativo, bem como os créditos que estão sob cuidados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria Geral Federal ou da Procuradoria Geral da União.

A legislação estabeleceu em seu artigo 2º, a possibilidade da transação pela modalidade por adesão e por proposta individual; adesão nos demais casos de créditos em contencioso judicial ou administrativo e adesão, no contencioso tributário de pequeno valor.

No primeiro caso, isto é, na modalidade por adesão é aquela em que a União é que propõe as condições que devem ocorrer a transação, ou seja, por meio de edital, cabendo ao devedor somente aceitá-las. Já na modalidade por proposta individual, cabe tanto ao contribuinte como a União propor a transação, podendo somente ser realizada em relação aos débitos inscritos em dívida ativa.

Os créditos classificados como irrecuperáveis pela Receita Federal, poderão receber descontos as multas, os juros de mora e os encargos legais relativos aos créditos, sendo proibida a redução do montante principal do crédito tributário (valor originário) dos créditos considerados irrecuperáveis, bem como descontos que impliquem em redução superior a 50% do valor total do crédito (NUNES, SILVA, 2020, p.387).³⁰

O artigo 16 e seguintes da referida lei trata da possibilidade de o Ministro da Economia propor transação em casos de relevante e disseminada controvérsia jurídica, com base em parecer da PGFN e da RFB³¹.

Por fim, o artigo 23 e seguintes versam sobre a transação por adesão no contencioso tributário de pequeno valor, cujo valor não pode ultrapassar 60 (sessenta) salários mínimos.

7 DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE AS TRANSAÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO FEDERAL NO ANO DE 2022

³⁰ NUNES, C.S, SILVA, T.M, Transação tributária: A lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, e sua inspiração no direito norte-americano, RDIET, Brasília, V. 15, nº 2, p. 378–397, Jul-Dez, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/12461-Texto%20do%20artigo-57378-2-10-20210921.pdf>. Acesso em 10 de nov 2023

³¹ Ibidem.

Para corroborar com o presente estudar, é importante realizar uma análise sobre as transações realizadas com base no relatório do Observatório de Transações Tributárias do Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper (“Relatório”).³²

7.1 TRANSAÇÃO POR ADESÃO

Os estudos apresentados, demonstram que em relação às transações por adesão houve negociação no valor de R\$13.498.101.359,49 (já com a aplicação dos descontos) até a data de 01/07/2022 em 1.211.435 transações pactuadas, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 1 – Total de transações pactuadas por adesão

	Transações pactuadas	Valor total transacionado (s/ descontos)	Valor total transacionado (c/ descontos)	Valor arrecadado até 01/07/2022
TOTAL	1.211.435	264.673.921.338	174.598.444.983	13.498.101.359

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

No mais, ressalta-se que o maior número de transações pactuadas e de valores transacionados e arrecadados ocorreram na Terceira Região:

Tabela 2 – Transações pactuadas por adesão, por região

Região	Transações pactuadas	Valor total transacionado (s/ descontos)	Valor total transacionado (c/ descontos)	Valor arrecadado até 01/07/2022
1ª Região	270.395	53.108.731.427,42	34.466.062.353,27	2.656.736.532,54
2ª Região	106.079	27.768.982.190,13	17.338.496.516,56	1.326.753.264,92
3ª Região	335.271	110.952.754.557,73	70.804.753.690,87	5.229.537.853,38
4ª Região	255.432	56.347.841.606,23	35.617.173.922,49	3.072.610.285,23
5ª Região	129.992	19.782.965.463,76	13.315.540.096,49	1.124.902.179,74
6ª Região	114.661	18.835.172.572,59	12.803.167.754,34	1.149.705.853,25
Não informado	4	10.265,33	7.839,10	7.039.373,61
TOTAL	1.211.834	286.796.458.083	184.345.202.173	14.567.285.342

³² Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022, Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/02/Insper_Nucleo-Tributacao_Observatorio-transacao-Tributaria_Relatorio.pdf . Acesso em 7 de nov de 2023

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

Estes dados demonstram a tendência dos contribuintes e a PGFN em utilizar a transação tributária. Se compararmos com ano de 2021, houve um aumento do uso da transação por adesão que contabilizou o total de 325.839³³, já no ano de 2022 foram contabilizadas 1.211.435 adesões.

7.2 TRANSAÇÃO INDIVIDUAL

Em relação às transações individuais foram reportados 134 Termos de Transação Individual, sendo que destas 134 transações a Procuradoria Regional da Fazenda Nacional (PRFN) realizou a maior quantidade das transações na Quinta Região:

Tabela 3 – Transação Individual pactuada por região

Número de Transações	134	%
1ª Região	23	17%
2ª Região	19	14%
3ª Região	33	25%
4ª Região	24	18%
5ª Região	35	26%

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

Se compararmos com o ano de 2021³⁴, também houve um aumento no número de adesões, no ano de 2021 houve 47 Termos de Transação Individual. Já no ano de 2022 foram contabilizadas 134 transações.

7.3 TRANSAÇÕES INDIVIDUAIS EM OUTROS MUNICÍPIOS E ESTADOS

Os estudos mostram que há no Brasil vinte e uma legislações que tratam da transação tributária. No estudo relacionado ao ano de 2022 foram encontradas 16 novas legislações, sendo 6 estaduais e 10 municipais, representando um aumento de 67% e 83%, respectivamente.

Tabela 4 – Porcentagem de Município e Estados com/sem previsão de legislação de transação

³³ Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2021, Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/01/Relatorio-Inspere-Transacao-Final-junho-2021.pdf>. Acesso em 10 de nov de 2023

³⁴ Ibidem, p.11

Municípios	
37,04%	previsão de transação
62,96%	sem previsão
Estados	
55,56%	previsão de transação
44,44%	sem previsão

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

Em relação aos Estados, foram identificadas quinze previsões legislativas sobre transação tributária, sendo que sete delas foram editadas após o Novo Código de Processo Civil:

Tabela 5 – Estados com previsões legislativas de transação após o CPC/2015

UF	Posterior ao NCPC
BA	Não
CE	Sim
ES	Não
GO	Não
MA	Sim
MG	Não
PA	Sim
PB	Sim
PE	Sim
RJ	Não
RS	Não
RR	Não
SC	Não
SP	Sim
SE	Sim

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

Em relação às transações municipais, os estudos demonstram que apenas dez municípios, possuem previsão legislativa sobre o instituto da Transação, sendo que sete deles aderiram a transação após o Novo Código de Processo Civil:

Tabela 6 – Municípios com previsões legislativas de transação após o CPC/2015

Municípios	Posterior ao NCPC
Belém/PA	Não
Belo Horizonte/MG	Não
Campo Grande/MS	Sim
Cuiabá/MT	Sim
Curitiba/PR	Não
Florianópolis/SC	Sim
Fortaleza/CE	Sim
Recife/PE	Sim
Rio de Janeiro/RJ	Sim
São Paulo/SP	Sim

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022

Portanto, os dados analisados demonstram que há uma tendência do uso da transação tributária se compararmos o ano de 2021 com o ano de 2022. Além disso, cada vez mais os Estados e Município estão aderindo o uso da transação em suas legislações após o Código de Processo Civil.

8 CASO: MAIOR TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DA HISTÓRIA - GRUPO JOÃO SANTOS

Recentemente a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) da Quinta Região firmou a maior transação tributária com o Grupo João Santos, responsável pela produção do cimento Nassau³⁵.

Ressalta-se que o Grupo João Santos, atua nos mais diversos setores econômicos, como agronegócio, comunicações, serviços de táxi aéreo e logística, já foi responsável por empregar mais de 10 mil funcionários, atualmente encontra-se em Recuperação Judicial com uma dívida avaliada em aproximadamente em R\$13 bilhões de reais.

Anteriormente à transação, estima-se que foram recuperados menos de R\$20 milhões nos últimos cinco anos em razão da dificuldade na alienação dos bens penhorados,

³⁵ PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. PGFN realiza maior acordo de transação tributária da história. 30/08/2023 08h49. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-realiza-maior-acordo-de-transacao-tributaria-da-historia> . Acesso em: 7 de nov 2023, p. 8

caracterizados em sua maioria como ativos de baixa liquidez ou alvo de gravame em processo penal.

O acordo entre as partes prevê a regularização de dívidas no valor de aproximadamente R\$11 bilhões de reais, sendo que deste valor, R\$270 milhões são referentes aos créditos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que estavam sendo discutidos judicialmente a mais de uma década.

Por fim, estima-se que com o acordo Mais de 20 mil trabalhadores serão beneficiados com a regularização de dívidas de FGTS de dezessete empresas do Grupo, que atuam em oito Estados da Federação.

9 QUESTÕES CONTROVERTIDAS

Neste capítulo, pretende-se realizar um estudo dos problemas/questões atuais que os contribuintes e a Fazenda Pública estão enfrentando após a implementação da transação tributária.

9.1 PROBLEMAS DO RATING DO DEVEDOR

A Portaria PGFN nº 6.757/2022 trata da questão do critério para a aferição de grau de recuperabilidade da dívida consideradas como irrecuperáveis ou de difícil recuperação em relação as dívidas atividades da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).³⁶

O artigo 24 da referida Portaria classifica os contribuintes de acordo com a sua capacidade de pagamento (“Capag”) em quatro possíveis classificações: créditos tipo A: créditos com alta perspectiva de recuperação; créditos tipo B: créditos com média perspectiva de recuperação; créditos tipo C: créditos considerados de difícil recuperação e créditos tipo D: créditos considerados irrecuperáveis.

³⁶ BISSON, A. N, OCCASO, C. R. Transação tributária: os problemas do rating do devedor calculado pela PGFN. Jota, São Paulo, 03/11/2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transacao-tributaria-os-problemas-do-rating-do-devedor-calculado-pela-pgfn-03112023>. Acesso em: 9 de nov de 2023

Deste modo, dependendo da classificação que se enquadra o contribuinte poderá ser concedido, além de outros benefícios, descontos de 65% ou 70% a depender do caso, nas multas, nos juros e nos encargos legais dos créditos a serem transacionados.

O problema que se pode verificar é que a PGFN classifica o contribuinte a partir de informações fornecidas pelo mesmo, através de uma fórmula matemática criada pela PGFN.

Verifica-se que a metodologia utilizada não está prevista em lei e não são muito claros os parâmetros utilizados pela receita, deixando a classificação do contribuinte sob discricionariedade da PGFN o que acaba causando distorções em relação à real capacidade de pagamento.

Uma vez classificados e não concordando, poderá o contribuinte realizar o pedido de revisão quanto à sua capacidade de pagamento, momento em que terá acesso à metodologia de cálculo e às demais informações utilizadas para mensuração da sua capacidade de pagamento.

Todavia, nota-se que esta situação acaba por gerar novos embates entre Fisco e contribuinte, uma vez que numerosos os pedidos de revisão de Capag.

Além disso, se o contribuinte ainda não concordar com o resultado do pedido de revisão, não caberá outra alternativa senão recorrer ao Judiciário, o que se mostra totalmente ao contrário do que seria a proposta da transação tributária que visa a redução do litígio.

Sobre este tema, a PGFN editou a Portaria PGFN nº 1.241/2023, visando uma maior transparência sobre informações para a aferição da capacidade de pagamento presumida e os procedimentos para sua revisão. Ademais, esta mesma Portaria reduziu de R\$ 15 milhões para R\$ 10 milhões o valor mínimo para a transação individual de débitos inscritos na dívida ativa e criou a transação individual simplificada, para débitos entre R\$ 1 milhão e R\$ 10 milhões.

9.2 MANDADO DE SEGURANÇA E A INSCRIÇÕES NA DÍVIDA ATIVA

Um dos pressupostos para que possa ocorrer a transação é que os débitos ora discutidos estejam inscritos na dívida ativa da União. Todavia, nem sempre isso acontece.³⁷

³⁷ MENGARDO, Bárbara. Receita detalha transação, mas gargalos que levam contribuintes à Justiça permanecem. Jota, São Paulo, 23/11/2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-barbara-mengardo/receita-detalha-transacao-mas-gargalos-que-levam-contribuintes-a-justica-permanecem-23112022>. Acesso em 9 de nov 2023

Seria por exemplo, o caso de processo que em que o contribuinte acaba perdendo a discussão de seu processo no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), porém pelo fato de não terem sua inscrição na dívida ativa, acabam não podendo participar da transação.

Diante deste cenário, o contribuinte acaba tendo de recorrer ao judiciário, impetrando o Mandado de Segurança com o intuito de “adiantar” a sua inscrição na dívida ativa.

Confira-se a ementa de um Mandado de Segurança impetrada no Tribunal Regional Federal da Terceira Região, que versa sobre ente assunto:

E M E N T A:

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE OBTER IMEDIATA REMESSA DE DÉBITOS PENDENTES PERANTE A RFB À PFN PARA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. MORA NÃO COMPROVADA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO.

1. A controvérsia posta em debate cinge-se à possibilidade de se proceder à imediata inscrição do débito em dívida ativa para possibilitar a adesão às modalidades de transação tributária.

2. A sentença concluiu que não existiu a prática de ato ilegal ou com abuso de poder por parte da autoridade impetrada, pois não houve o decurso do prazo de 90 dias até o ajuizamento do presente mandado de segurança.

3. A parte impetrada possui o lapso temporal de 90 (noventa) dias para inscrever os débitos em dívida ativa, conforme previsão contida no artigo 2º da ME 447/2018.

4. Da análise dos autos, verifica-se que em relação aos débitos referentes aos meses de agosto, setembro e outubro de 2022, não houve o decurso do prazo de 90 dias até o ajuizamento do presente mandado de segurança que ocorreu em 13/10/2022.

5. Desse modo, não houve o descumprimento do prazo de 90 dias previsto para o envio dos débitos para a PGFN e posterior inscrição em dívida ativa, como alega a apelante.

6. Não é função do Poder Judiciário obrigar o Fisco a praticar o ato vinculado de inscrição em dívida ativa de determinados débitos, passando por cima da análise administrativa dos requisitos exigidos legalmente, como é exigido no mandamus, quando se constata a conduta ilegal ou irregular da Administração. Precedente deste Tribunal.

7. Recurso de apelação desprovido.

(TRF 3ª Região, 1ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5008710-06.2022.4.03.6119, Rel. Desembargador Federal NELTON AGNALDO MORAES DOS SANTOS, julgado em 30/10/2023, Intimação via sistema DATA: 06/11/2023)³⁸

Neste diapasão, foi decidido neste julgamento pelo desprovimento do Recurso de Apelação, pois não houve o descumprimento do prazo de 90 dias previsto para o envio dos débitos para a PGFN e posterior inscrição em dívida ativa.

³⁸ BRASIL, Tribunal Regional da Terceira Região, 1ª Turma, Apelação Cível nº 5008710-06.2022.4.03.6119, Relator Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 30 de out de 2023.

Portanto, esta questão também é algo que vai encontra o intuito da transação que seria evitar o uso do Judiciário para solucionar controvérsias tributárias entre as partes.

10 CONCLUSÃO

Conforme todo o exposto, conclui-se que a transação tributária vem se mostrando um importante instituto no âmbito tributário como meio alternativo de resolução de conflito, levando em consideração a atual situação do Poder Judiciário que contem alto número de processos judiciais, mais especificamente de processos de execuções fiscais.

Os dados apresentados através da análise de pesquisa realizada pelo CNJ corroboram a ideia de que de fato o Judiciário encontra-se em uma situação, na qual há um grande número de estoque de processos, além de uma alta taxa de congestionamento.

Além disso, os dados apresentados do presente estudo mostram que após o advento da Lei Federal nº 13988/2020, houve um aumento a cada ano de numero de adesões a transação e cada vez mais estados e municípios estão implementando legislações que possibilitam a transação em seus entes, como é o caso do Município de São Paulo que recentemente publicou a Portaria nº 48 de 10.4.2023 e Edital nº 1/2023 que disciplinam a modalidade de transação por adesão, na cobrança de créditos municipais.

Não obstante, através do uso da transação, a PGFN está conseguindo reaver os valores considerados de difícil recuperabilidade, como é o exemplo do caso da transação do Grupo João Santos, no qual as discussões judiciais estavam sendo infrutíferas e com o uso da transação houve um acordo amigável entre as partes, chegando ao fim do litigio.

Todavia, cumpre destacar que a utilização deste instituto ainda é algo recente no âmbito tributário, sendo passível de alterações e melhorias, tanto que ainda surgem discussões sobre o tema, como exemplo a questão do rating do devedor em que está ocorrendo judicializações para resolver este conflito, o que se mostra totalmente ao contrário da ideia do uso da transação. Ainda, verifica-se que sempre são lançadas Portarias pela PGFN, como forma de corrigir as questões controvérsias que vem surgindo.

Resumindo, a transação está se mostrando cada vez mais como um meio eficaz de solução de conflito com o objetivo de por fim ao processo fiscal, porém ainda há melhorias a serem

realizadas, visando cada vez mais um maior diálogo e cooperação entre o Fisco e o contribuinte, que por muito tempo acreditava-se ser impossível realizar essa negociação.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISSON, A. N, OCCASO, C. R. Transação tributária: os problemas do rating do devedor calculado pela PGFN. Jota, São Paulo, 03/11/2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transacao-tributaria-os-problemas-do-rating-do-devedor-calculado-pela-pgfn-03112023>. Acesso em: 9 de nov de 2023

BRANDÃO, L..M.R, MENDONZA,M.C.F. Desafios contemporâneos para a prática da transação tributária: da discricionariedade compartilhada e da cooperação do contribuinte. Caminho para eficiência da atividade tributária. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I, 2016, Brasília, p. 24

BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 899, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a transação tributária nas hipóteses que especifica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf. Acesso em 2 de nov 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação na cobrança da dívida ativa da União, altera a Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União [S.I.], 15 de abr.2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em 08 de nov de 2023.

BRASIL, Tribunal Regional da Terceira Região, 1ª Turma, Apelação Cível n.º 5008710-06.2022.4.03.6119, Relator Nelton Agnaldo Moraes dos Santos, 30 de out de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

FERRAZ, Beatriz Biaggi. Transação em matéria tributária. 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2019. p. 19.

FIORIN, Rangel Perrucci. A transação tributária como instrumento de autocomposição e eliminação da litigiosidade. 1. ed. São Paulo, SP: Rideel, 2021, pg. 31.

MENGARDO, Bárbara. Receita detalha transação, mas gargalos que levam contribuintes à Justiça permanecem. Jota, São Paulo, 23/11/2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-barbara-mengardo/receita-detalha-transacao-mas-gargalos-que-levam-contribuintes-a-justica-permanecem-23112022>. Acesso em 9 de nov 2023

Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2021, Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/01/Relatorio-Insper-Transacao-Final-junho-2021.pdf>. Acesso em 10 de nov de 2023

Núcleo de Pesquisa em Tributação. Relatório de Pesquisa. Coordenação: Vanessa Rahal Canado. São Paulo: INSPER, 2022, Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/02/Insper_Nucleo-Tributacao_Observatorio-transacao-Tributaria_Relatorio.pdf. Acesso em 7 de nov de 2023

NUNES, C.S, SILVA, T.M, Transação tributária: A lei n.º 13.988, de 14 de abril de 2020, e sua inspiração no direito norte-americano, RDIET, Brasília, V. 15, n.º 2, p. 378–397, Jul-Dez, 2020. Disponível em:

<file:///C:/Users/User/Downloads/12461-Texto%20do%20artigo-57378-2-10-20210921.pdf>. Acesso em 10 de nov 2023

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. A Transação em Matéria Tributária – Série Doutrina Tributária, v. XVIII. São Paulo: Quartier Latin, 2015, pg. 15.

PARISI, Fernanda Drummond. Transação tributária no Brasil: supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, pg. 112.

Pereira, Tamires Pacheco Fernandes. Transação tributária federal à luz da Lei 13.988/2020 e sua regra matriz. 2022. Monografia de Especialização, pg. 16.

PGFN em números 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em 20 de out. 2023, às 20:00

PGFN, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. PGFN realiza maior acordo de transação tributária da história. 30/08/2023 08h49. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-realiza-maior-acordo-de-transacao-tributaria-da-historia> . Acesso em: 7 de nov 2023

PONTES DE MIRANDA, F. C. Tratado de direito privado. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959, t. XXV, p. 117.

RODRIGUES, Maria Júlia Campelo Lima. Transação Tributária Federal como causa extintiva do crédito tributário da União. 2023. Tese (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023, pg. 24.

SCHOUERI, Luís E. Direito Tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786555596366

SPE, Secretaria de Política Econômica (2021). Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia, Nota Informativa, Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/NI%20%20Transa%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20no%20Enfrentamento%20da%20Pandemia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/NI%20%20Transa%C3%A7%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20no%20Enfrentamento%20da%20Pandemia%20(1).pdf). Acesso em: 09 de nov 2023

SPE. Secretaria de Política Econômica (2021). Transação Tributária no Enfrentamento da Pandemia, Nota Técnica, Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2021/nt-transacao-tributaria-e-o-enfrentamento-da-pandemia.pdf>. Acesso em: 09 de nov 2023

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Teoria Geral dos Contratos e Contratos em Espécie - Vol. 3. São Paulo. Editora Forense Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643608.

Tavares, Caio Pugliesi. A Viabilidade Do Instituto Da Transação Nas Relações Litigiosas Tributárias à Luz Do Código De Processo Civil De 2015 E Da Principiologia De Direito Público. 2019, pg. 5.



TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Tatiana Fukushima TIA 31926691, 10A

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº (inserir TIA), período (inserir período), turma (inserir turma), tendo realizado o TCC com o título: O impacto do instituto da transação tributária no âmbito federal após o advento da Lei nº 13.988 de 2020

sob a orientação do(a) Professor(a) Rangel Perrucci Fiorin

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de novembro de 2023.

Tatiana Fukushima

Assinatura do discente