



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

LUCAS BRASILEIRO DE OLIVEIRA GOMES

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO VIA DE COBRANÇA DO CRÉDITO DA
FAZENDA NACIONAL**

CAMPINA GRANDE

2018

LUCAS BRASILEIRO DE OLIVEIRA GOMES

**TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO VIA DE COBRANÇA DO CRÉDITO DA
FAZENDA NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no centro de ciências
jurídicas da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para obtenção do
grau em bacharel em direito.
Área de concentração: Direito Tributário

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano
Rego Feitosa

**CAMPINA GRANDE
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

G633t Gomes, Lucas Brasileiro de Oliveira.
Transação tributária como via de cobrança do crédito da
fazenda nacional [manuscrito] : / Lucas Brasileiro de Oliveira
Gomes. - 2018.
24 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências
Jurídicas, 2018.

"Orientação : Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Execução Fiscal. 2. Interesse Público. 3. Direito
Tributário.

21. ed. CDD 343.04

LUCAS BRASILEIRO DE OLIVEIRA GOMES

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO VIA DE COBRANÇA DO CRÉDITO
DA FAZENDA NACIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no centro de ciências
jurídicas da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para obtenção do
grau em bacharel em direito.
Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano
Rego Feitosa

Aprovado em: ___/___/___

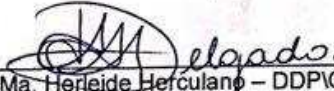
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa – DDP\CCJUEPB – (Orientador)



Prof.ª Dr.ª Mônica Mariz Cavalcanti de Albuquerque Duarte Nóbrega –
DDP\CCJUEPB



Prof.ª Ma. Herleide Herculan – DDP\CCJUEPB

À minha família, com todo o meu amor,
Dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma dádiva, afinal ninguém consegue fazer nada sozinho. Mesmo os gênios excelsos necessitaram de auxílio para lograr êxito em sua peregrinação terrena. Comigo não poderia ser diferente. Mesmo sem os dons da ilustração que outros possuem de forma inata, recebi afluentes de conhecimento por toda minha jornada, sem os quais, não seria possível chegar até aqui.

Mesmo sendo um passo pequeno em prol de uma carreira que me espera cheia de desafios, é necessário olhar para trás e dar graças ao caminho trilhado.

Incertezas, dúvidas, erros, acertos, itens imprescindíveis àqueles que almejam um mundo mais ditoso, assim, com a reflexão das falhas faz-se possível dominar as más inclinações e traçar um caminho seguro alinhado com a Vontade Celeste.

Agradeço primeiramente aos meus pais, que fizeram o possível e o impossível dentro de suas limitações para doar o melhor de si, aspirando em me tornar alguém honroso em meio a um mundo permeado de condutas duvidosas.

Aos meus professores, que mesmo em um país no qual o magistério é desvalorizado, ofertaram o conhecimento da forma que pensaram ser a melhor.

Ao nobre Luiz Mathias Rocha Brandão pela generosidade em me guiar na produção desse Trabalho de Conclusão de Curso, abdicando de suas obrigações para me ajudar por pura amizade.

À todos àqueles que diretamente ou indiretamente contribuíram com a minha formação profissional. Amigos, ex-professores, familiares, tiveram também atuação de destaque no cenário da minha vida.

É chegado um novo tempo, em que a aurora de um mundo virtuoso desponta no horizonte, convidando a todos a refletir sobre nossas antigas condutas. Existem dúvidas. É normal em períodos de transição. Mas a fé na justiça, no amor, e na esperança deve ser a nossa luz guia sob a sombra das incertezas.

Conserva a coragem na luta, seja qual for a situação.
Há caminhos menos difíceis de ser percorridos, no entanto,
Todos exigem que se os vençam.
Pensa-se que, pelo fato de estar-se trabalhando pelo bem do
Próximo, não se enfrentam dificuldades e obstáculos.
É puro engano. Em toda parte a criatura humana é a mesma.
São Vicente de Paulo, que tanto se dedicou aos pobres, afirmava
Que estes eram muito exigentes e ingratos.
Tem, pois, bom ânimo sempre.

(Joanna de Ângelis)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 PANORÂMA DA INEFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL	9
2.1 O PROBLEMA DA (DES) NORMATIZAÇÃO	9
2.2 O PODER EXECUTIVO E A COBRANÇA DO CRÉDITO PÚBLICO.....	11
2.3 A SOBRECARGA JUDICIAL E A MOROSIDADE DA EXECUÇÃO FISCAL...	11
3 TRANSAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO PARA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO	13
3.1 LEI COMPLEMENTAR 105/2007 DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DECRETO 32549/08	15
4 PROJETO DE LEI QUE PROPÕE A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL E RECEITA FEDERAL DO BRASIL	18
REFERÊNCIAS	22

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO VIA DE COBRANÇA DO CRÉDITO DA FAZENDA NACIONAL

Lucas Brasileiro de Oliveira Gomes¹

RESUMO

O instituto da transação tributária é uma das formas alternativas de resolução de conflitos, sendo um método de autocomposição das partes, semelhante à conciliação, mediação e a arbitragem. Trata-se de um instrumento cujo fim se sustenta na pacificação social das partes por meio de método mais célere, menos custoso e burocrático, tendo viabilidade no âmbito da Administração Pública Federal. Para a consecução desse estudo, indagou-se a possibilidade de utilização da transação tributária como meio de extinção do crédito da Fazenda Nacional. Para tanto, parte-se do pressuposto que em decorrência do altíssimo grau de demandas fiscais infrutíferas propostas pela União Federal, ocorrem perda de receita por não reaver seus créditos, como também pelo dispêndio de recursos públicos para manter ativas execuções fiscais de baixa probabilidade de sucesso. Diante disto, toma-se como objetivo geral analisar transação tributária como meio de extinção do crédito da Fazenda Nacional. A metodologia é a pesquisa bibliográfica e legislativa, destacando-se a utilização da Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional - CTN, e o Projeto de Lei nº 5082/2009, sob a luz da equalização da indisponibilidade do interesse público e a viabilidade da transação no âmbito da União Federal. A discussão da transação dos créditos da União ganha destaque especial em relação ao baixo sucesso das execuções fiscais promovidas pela Fazenda Nacional, conforme demonstrado pelo Conselho Nacional de Justiça em levantamento nacional sobre a temática do processo executivo fiscal no Brasil.

Palavras-chave: Execução fiscal. Transação. Interesse Público.

1 INTRODUÇÃO

O instituto da transação tributária é uma das formas alternativas de resolução de conflitos, sendo um método de autocomposição das partes, semelhante à conciliação, mediação e a arbitragem. Trata-se de um instrumento cujo fim se sustenta na pacificação social das partes por meio de método mais célere, menos custoso e burocrático, tendo viabilidade no âmbito da Administração Pública Federal.

¹ Aluno do bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. Email: lucas-brasg@hotmail.com

Ainda que possua previsão legal nos artigos 156, inciso III, e art.171 do Código Tributário Nacional – CTN, como modalidade de extinção do crédito tributário, sua regulamentação no âmbito da União nunca foi efetivada, tornando-se inviável sua utilização. Diante disto, o Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda encaminhou à Câmara dos Deputados a proposta de Lei Geral de Transação –PL. nº5. 082/2009 (Projeto de lei nº 5.082/2009), que almeja regulamentar a transação da Dívida Ativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como também de suas respectivas entidades autárquicas e fundações públicas.

Para a consecução desse estudo, indagou-se a possibilidade de utilização da transação tributária como meio de extinção do crédito da Fazenda Nacional. Para tanto, parte-se do pressuposto que em decorrência do altíssimo grau de demandas fiscais infrutíferas propostas pela União Federal, ocorrem perda de receita por não reaver seus créditos, como também pelo dispêndio de recursos públicos para manter ativas execuções fiscais de baixa probabilidade de sucesso. Tal como, acarreta-se por reflexo uma sobrecarga da máquina judicial, resultando em completo caos de inoperância. Impossibilita, assim, o aumento da arrecadação do erário público, e em última análise, a concretização da justiça fiscal.

Diante disto, toma-se como objetivo geral analisar transação tributária como meio de extinção do crédito da Fazenda Nacional.

A metodologia é a pesquisa bibliográfica e legislativa, destacando-se a utilização da Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional - CTN, e o Projeto de Lei nº 5082/2009, sob a luz da equalização da indisponibilidade do interesse público e a viabilidade da transação no âmbito da União Federal.

Na parte inicial do artigo é feito um panorama da ineficiência da execução fiscal federal no âmbito dos três poderes da União: Legislativo, Executivo e Judiciário. Demonstrem-se as falhas advindas de cada esfera de Poder, e seu impacto direto no insucesso das demandas fiscais. Em seguida, abre-se para a viabilidade da instituição da transação, haja vista sua atual operabilidade por outros entes federativos, como no caso em concreto, o estado de Pernambuco. Por fim, ponderam-se acerca da proposta legislativa do Poder Executivo Federal que propõe a Lei Geral de Transação, demonstrando suas nuances e as formas de transação previstas pelo referido projeto de lei.

A discussão da transação dos créditos da União ganha destaque especial em relação ao baixo sucesso das execuções fiscais promovidas pela Fazenda Nacional, conforme demonstrado pelo Conselho Nacional de Justiça em levantamento nacional sobre a temática do processo executivo fiscal no Brasil. Ademais, a temática segue lastreada pela inovação da legislação processual civil, a qual institui o estímulo à aplicação de meios consensuais de resolução de conflitos pelo Juiz, Ministério Público, Advocacia, assim como pelas demais funções essenciais à Justiça. É com esse conjunto de proposições que esse estudo se faz justificável.

2 PANORÂMA DA INEFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 representa o acoplamento estrutural do poder político e jurídico em uma ordem democrática de direito (NEVES, 2005), estabelecendo deveres, garantias e direitos fundamentais para os cidadãos. Considerando o caráter humanista da Carta Magna brasileira, com o laureamento dos direitos fundamentais de 2ª e 3ª dimensão que demandam uma contraprestação estatal para sua existência, a necessidade de recursos para manter a máquina estatal em pleno funcionamento aumentou exponencialmente, sendo necessária a manutenção de um aparelhamento público eficaz para cobrança de tributos. (COSTA, 2017).

2.1 O PROBLEMA DA (DES) NORMATIZAÇÃO

A lei de execuções fiscais de 1980 foi recepcionada pelo Diploma Constitucional estabelecendo as diretrizes utilizadas pela Fazenda Pública na cobrança do seu crédito em face do contribuinte. Tal normativa adota o ajuizamento da execução fiscal como sendo o principal meio de cobrança do crédito inscrito em dívida ativa, através do qual os princípios do contraditório e da ampla defesa estariam garantidos com a atuação de um terceiro imparcial (Juiz), de modo a proteger o devedor de possíveis arbitrariedades nessa cobrança.

A regulamentação do procedimento de cobrança é fundamental, no entanto, a burocratização em excesso despe de eficiência a execução fiscal, trazendo maiores prejuízos para o Estado que tem seu crédito não adimplido, demandando recursos em uma lide potencialmente infrutífera. Os princípios da supremacia do interesse

público e da eficiência da administração estabelecem que tal procedimento deve ser o mais eficaz, utilizando-se o menor custo agregado.

Ao tempo da publicação da Lei de Execuções Fiscais, norma utilizada para cobrança dos créditos fazendários, as demandas executivas ainda eram de pequena monta, como também o próprio Estado era outro, haja vista que sua publicação foi antes da nova ordem constitucional.

Assim, passados quase quatro décadas após a positivação da referida norma, a cobrança do crédito público ainda segue as mesmas diretrizes propostas pelo legislador desde remotas épocas.

A execução fiscal é ainda o único meio legal disponível para a Fazenda Pública reaver a receita proveniente dos tributos. Prover meios legais para aperfeiçoar a cobrança da dívida ativa das pessoas de direito público deve ser assunto prioritário, uma vez que não há Estado sem tributos.

É necessário diversificar os caminhos os quais o agente público deve utilizar para melhor atender ao interesse público. Uma dessas formas seria a regulamentação pelo legislativo de meios alternativos de cobrança do crédito público, como a transação na seara tributária, já prevista pelo Código Tributário Nacional no art.171, mas nunca efetivada em âmbito federal.

A transação tributária representa uma forma alternativa de cobrança dos recursos estatais. Através de concessões recíprocas, tem-se uma das maneiras de auxiliar o agente público a arrecadar maiores somas de recursos, atendendo com maior eficiência o interesse público.

Defensores da “legalidade” coadunam com o posicionamento inerte do legislador ao arguir que o crédito público não pode ser cobrado sem o devido processo legal e a ampla defesa, tendo como constitucional a única forma vigente de cobrança do crédito público, a execução fiscal. Não se sabe a quem beneficia tal pensamento.

Resta fundamental a edição de uma revolução dessa cobrança, haja vista sua morosidade, obsolescência; e elevado custo. Nessa esteira, os meios alternativos de solução de conflitos, em especial, a transação, ganham destaque no cenário jurídico como uma das alternativas para maximização de resultados sem elevação de custos ao erário público. (PIRES, 2010)

2.2 O PODER EXECUTIVO E A COBRANÇA DO CRÉDITO PÚBLICO

Com a divisão dos Poderes estatais, imbuíu-se ao Executivo a organização estatal, gerencial-financeira, como a responsabilidade por toda a governança. Aparentemente foi atribuído a tal Poder maiores atribuições e meios para a consecução de seus objetivos. No entanto, essa não é a realidade. (NEVES, 2005)

O Poder Executivo tem como função essencial executar as leis. Fazendo valer os deveres e direitos instituídos pelo povo por meio do parlamento. Assim, ele tem seu campo de atuação delineado pelas leis, não podendo atuar em causa própria sem autorização legal.

Na seara tributária, essa ideia de estruturação de poder tem reflexos notáveis. O Executivo não pode inovar em sede de execução, muito menos a autoridade fiscal ao promover sua função de ofício pode valer-se de meios mais adequados para o caso em concreto. O agente público encontra-se “engessado”, sem qualquer margem na sua atuação que é plenamente vinculada. De fato, é necessária tal vinculação legal, no entanto, a problemática existente é a ineficiência da lei atual em detrimento de um Congresso Nacional omissivo.

A Administração Pública, incumbida de aplicar as leis criadas pelo órgão constitucional representante do povo, recebe por reflexo os problemas advindos do excesso de normatização na seara tributária.

A vinculação total do agente público na aplicação da lei sem aferir critérios que só podem ser visualizados no caso concreto tem um impacto gigantesco em ineficiência da máquina pública. Tal fato abre margem para excessos por parte da própria Administração.

Em suma, o Executivo necessita de leis mais adequadas para tornar eficiente a máquina pública de arrecadação. Resta fundamental atribuir maior liberdade ao agente público, dentro do império da lei, instituindo a possibilidade da cobrança do crédito público de diversas maneiras, judicial, extrajudicial, como também pelos meios alternativos, em especial, a transação tributária.

2.3 A SOBRECARGA JUDICIAL E A MOROSIDADE DA EXECUÇÃO FISCAL

Os problemas advindos da obsolescência do modelo de execução fiscal fazendário instituído pelo legislador, as definições imprecisas do Administrador ao

aplicar a norma ao caso concreto, e os excessos por ventura existentes, como também a falta de normatividade em diversas áreas na seara tributária sobrecarregam ainda mais a máquina Judicial. Os problemas que existem no poder Judiciário brasileiro, como a morosidade, burocratização dos procedimentos, falta de estrutura física dificultam o acesso ao direito fundamental à justiça. (BRANDÃO, 2016)

Dar-se-á margem à atuação do Juiz como legislador positivo, ao extrair da lei interpretações muitas vezes não condizente com o espírito da lei, entravando ainda mais a situação da cobrança do crédito público (NEVES, 2005).

A atuação do Judiciário tem como foco a heterocomposição de conflitos, quando a solução amigável entre as partes afetadas não chegam a um denominador comum, acionando-se o Estado-Juiz para atribuir a verdade legal ao caso invocado. Assim, a atuação do Judiciário que deveria ser em *última ratio* é caminho corriqueiro para as demandas fiscais.

A problemática da execução fiscal tem como cerne a desvirtuação da função jurisdicional, utilizada como único meio para cobrar as obrigações tributárias dos contribuintes inadimplentes, acarretando uma sobrecarga desnecessária à máquina judicial. (BRANDÃO; MENDOZA, 2016)

Cada processo executivo fiscal, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, tem por custo médio total de R\$ 4.685,39, independentemente do valor executado. Uma execução fiscal tramita por cerca de 8 anos, 2 meses e 9 dias. Obtendo um índice de sucesso percentualmente inexpressivo em face do montante da dívida ativa acumulada (CNJ, 2018). Ou seja, além de custoso, todos esses processos em âmbito judicial são completamente inviáveis.

É de fundamental importância uma revisão no modelo executivo atualmente existente, haja vista o não atendimento ao interesse da sociedade. Torna-se imprescindível estabelecer medidas alternativas para solução de conflitos, como: a conciliação, mediação, a arbitragem, e em especial, a transação tributária. A utilização de tais meios tornaria possível reduzir o assoberbamento existente com demandas infrutíferas no Judiciário.

3 TRANSAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO PARA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

O Código de Processo Civil (CPC/15) abre caminho para uma inovação muito mencionada pela doutrina pátria, e adotada em outras ordens constitucionais internacionais: os meios alternativos para solução de conflitos. (VALENTE, 2016). Assim, em seu art.3º parágrafo 3º, estabelece que:

A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.(BRASIL, 2015, p.01).

Apesar de inusitado para a legislação processual civil tal disposição, é uma prática amplamente utilizada em países de democracia mais avançada, almejando a solução das controvérsias de maneira apaziguadora ao invés de confrontacional. (BRANDÃO, MENDOZA, 2016)

Na seara tributária a aplicabilidade desses meios consensuais, em especial, a transação, seria de grande valia, haja vista a oportunidade aberta pela legislação processual, além de antigas previsões desse instituto no âmbito tributário, mas nunca aplicado na esfera fazendária federal.

Para discorrer a respeito do instituto mencionado, é necessário adentrar no seu conceito. Em verdade, as legislações processual e tributária não dispõem de definições suficientes para tal papel. Devendo o aplicador da lei adentrar em outras áreas do Direito para realçar as ideias sobre tal instituto.

Nesse sentido, o Código Civil define com maior precisão terminológica a transação. O art.840 prevê como lícito aos interessados prevenirem ou terminarem litígio mediante concessões mútuas. A definição da legislação privada tem como premissa a autonomia das partes para dispor de seu patrimônio livremente. Estando os polos da relação capazes, podendo pactuar entre si como desejar.

No âmbito do Direito Público a sistemática é diferente, haja vista a indisponibilidade do interesse público, e, por conseguinte, os seus recursos. Assim, não pode o agente público abrir mão livremente, sem prévia autorização normativa, de algo que é da coletividade enquanto povo.

No entanto, é fundamental beber na seara privada para entender os liames do instituto da transação. A própria lei geral tributária coaduna com essa perspectiva,

assim, temos o art.109 e 110 do CTN, ambos do capítulo sobre a “Interpretação e integração da legislação tributária”. Em suma, tais dispositivos afirmam que a legislação privada deve ser utilizada como meio de pesquisa para definição de institutos típicos de sua área, como no presente caso a transação, os quais a lei tributária utiliza. Devendo estabelecer-se que esses institutos por ventura utilizados, devem seguir as premissas da legislação específica, no caso, a tributária.

Vale salientar que a transação tributária é encarada como modalidade de extinção do crédito tributário pelo Código Tributário Nacional, tendo um viés singular para essa área específica.

Assim, a transação é uma das causas de extinção do crédito tributário de acordo com o referido código, no entanto, só há a efetiva extinção com o pagamento de todo o valor objeto da demanda transacionada. Não havendo a extinção pela pura e simples transação sem o efetivo adimplemento do sujeito passivo com suas obrigações estabelecidas em face da Fazenda Pública credora.

Nessa esteira leciona Sacha Calmo Navarro Coelho (2009) a transação por si só não põe termo a crédito, que só se extingue com o pagamento. Mas sim, ao conflito de natureza tributária.

O art.156 do Código Tributário Nacional prevê as modalidades de extinção do crédito tributário. Tais hipóteses de extinção são taxativas, assim, novas formas de extinção podem ser criadas apenas por Lei Complementar, sendo vedado qualquer outro meio legal ou infralegal para inovação.

Especificamente no inciso III desse mesmo artigo, está prevista a “Transação” como forma de extinção do crédito tributário, mesmo sem nunca ter sido objeto de regulamentação no âmbito da União e suas autarquias.

O próprio Código, no art.171 leciona a possibilidade de lei ulterior estabelecer a faculdade dos sujeitos ativos e passivos da relação tributária celebrar transação, mediante concessões mutuas visando terminação de litígios para fins de extinção do crédito público.

Apesar de incluído no capítulo do CTN relacionada à extinção do crédito tributário (art. 156, II), a transação por si só, não possui tal característica fundamental. Sendo, no entanto, instrumento eficaz para terminação de litígios em âmbito tributário, através de concessões recíprocas pelo ente público e o sujeito passivo, resultando no adimplemento do tributo. Assim, sendo o pagamento integral, a efetiva causa de extinção do crédito tributário, no presente caso.

Deve-se mencionar, que o tributo como obrigação principal, não pode ser transacionado, haja vista sua natureza de indisponibilidade pública, derivada da imposição do Estado enquanto império. Nesse viés demonstra Brandão (2016):

Não podemos esquecer que o tributo enquanto obrigação principal, não é suscetível de negociação, uma vez que tal imposição estatal, por si só, não configura nenhum conflito passível de ser solucionado mediante acordo. O verdadeiro objeto da transação tributária não é o tributo, mas o conflito derivado de uma possível imputação equivocada e/ou desproporcional. Tal conflito de natureza tributária pode ter origem nas lacunas inerentes ao próprio sistema normativo que regulamenta a tributação ou também pode ter relação direta com efetivo respeito ao princípio da capacidade contributiva.(BRANDÃO, 2016, p.112).

O real fim da transação tributária é permear de maior segurança jurídica o sistema tributário nacional. Evitando a perpetuação de lides, por meio de concessões recíprocas, delineadas pela lei, desde que tal transação seja meio para terminar litígios previamente existentes ou para evitá-los.

O art. 113 do mesmo diploma leciona que a transação tributária, tem a faculdade de abarcar demandas relacionadas ao inadimplemento de obrigações principais e acessórias, exceto as provenientes do inadimplemento dos deveres formais do contribuinte.

Nessa esteira, a legislação brasileira põe como objeto da transação tributária os litígios de natureza puramente tributária, excetuando-se as penalidades pelo descumprimento de quaisquer deveres formais perante as autoridades fazendárias, conforme disposto na lei.

Em verdade, o intuito fundamental da regulamentação da transação tributária em âmbito nacional não é apenas aumentar a arrecadação estatal através do pagamento dos tributos via transação, mas precipuamente diminuir a sobrecarga judicial advinda das demandas fazendárias para cobrança desses. Assim, abarcamos dois problemas com a mesma medida: diminuição da sobrecarga judicial, como também a maximização da cobrança estatal dos seus créditos em face do sujeito passivo.

3.1 LEI COMPLEMENTAR 105/2007 DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DECRETO 32549/08

Mesmo que o Código Tributário Nacional tenha estabelecido a hipótese da transação tributária ser regulamentada por meio de lei específica, são poucos os

entes federativos que promoveram a especificação da matéria através de diploma normativo sobre tal temática.

O Estado de Pernambuco largando na frente em face de tantos outros entes federados, já aplica a transação tributária no âmbito dos tributos de sua competência. A Lei Complementar 105/2007, estabelece as diretrizes seguidas pelo referido ente para a consecução da transação judicial e extrajudicial para terminação de litígios na seara tributária. Assim leciona no art. 3º que:

As transações judiciais e extrajudiciais em que seja parte ou interessado o Estado de Pernambuco, suas autarquias e fundações públicas, serão firmadas pelo Procurador Geral do Estado, fundamentado em parecer, após ouvido o dirigente do órgão ou entidade estadual relacionado com a demanda, observados o interesse público e a conveniência administrativa, na forma estabelecida em Decreto. § 1º O Procurador Geral do Estado somente celebrará as transações a que se refere o caput, após ouvido o Conselho de Programação Financeira. § 2º O Procurador do Estado poderá, diretamente e após autorização do Procurador Geral do Estado, em cada caso, transacionar no curso da ação judicial até o valor correspondente a 40 (quarenta) salários-mínimos. § 3º As ações judiciais relativas ao patrimônio imobiliário do Estado não serão objeto de transação. (PERNAMBUCO, 2007, p.01)

O art.8º e seguintes estabelece as diretrizes que devem ser seguidas pelo representante judicial do Estado, o Procurador Geral do Estado, que foi o agente público competente estabelecido para celebrar tais acordos seja na seara judicial ou extrajudicial. Devendo respeitar os limites ditados pelo referido diploma normativo, como também dependendo de outras regulamentações, como por exemplo, de Decreto do chefe do executivo estadual, o Governador do Estado. A lei também prevê a possibilidade dos demais Procuradores do Estado de Pernambuco, através de autorização do PGE, realizem transações tributárias nos processos judiciais então existentes, tendo como limiar legal os valores descritos na LCE. Assim tem-se no art. 8º que:

As transações referentes a ações judiciais que versem sobre matéria tributária não acarretarão dispensa de tributo devido nem de multa, juros e demais acréscimos porventura cobrados, exceto se cumulativamente atenderem às seguintes condições, observado o disposto no artigo 3º: I – o litígio envolver matéria em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, e desfavorável à Fazenda Pública; II – houver renúncia, por parte do sujeito passivo da obrigação tributária, a eventual direito a verbas de sucumbência, compreendendo os honorários advocatícios, que deve ser formalizada pelo advogado titular da verba, bem como às custas e demais ônus processuais. Art. 9º Nas transações que envolvam créditos não tributários, o pagamento poderá ser parcelado, cabendo à Procuradoria Geral do Estado fixar o número de parcelas e demais condições de pagamento, conforme o

montante do débito e o prazo solicitado, obedecidos os parâmetros fixados em Decreto. (PERNAMBUCO, 2007, p.01)

Tal lei não inova apenas na seara da transação, mas também em outros aspectos legais visando uma otimização da cobrança judicial e extrajudicial, desistência de demandas fiscal com chance de êxito ínfimas, adjudicação de bens móveis e imóveis pela administração pública, como também a compensação de créditos inscritos em Precatórios e Requisições de Pequeno Valor. Tudo isso com o intuito de terminação de litígios, diminuição da sobrecarga judicial, como também atender ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

Nesse mesmo viés o Decreto 32549/2008, regulamenta essa Lei, tornando mais objetivos os liames da transação tributária pela Procuradoria do Estado de Pernambuco. O art.1º ao 10º estabelece os limites transacionais da Fazenda Pública, como também concessões que o sujeito passivo deve promover para obter o benefício da terminação do litígio sem maiores desgastes em âmbito judicial, prevendo multas, e demais penalidades ao sujeito passivo no caso de descumprimento do acordo celebrado com a referida Fazenda Estadual, com a consequente retomada da execução fiscal em âmbito, assim estabelece o art. 9º, parágrafo 5º do referido decreto.

Nas transações que envolvam créditos não tributários, o pagamento poderá ser parcelado, conforme cada caso. § 1º A transação poderá ser requerida pela parte interessada ou proposta pela Procuradoria Geral do Estado, fundamentada em parecer prévio. § 2º Caberá à Procuradoria Geral do Estado, atendidos o interesse público e as especificidades do caso concreto, fixar em até 60 (sessenta) o número de parcelas mensais e sucessivas. § 3º O valor de cada parcela não poderá ser inferior a R\$ 100,00 (cem reais). § 4º Na hipótese de parcelamento, o valor de cada parcela será atualizado por ocasião do pagamento, de acordo com os mesmos índices utilizados pela Fazenda Pública na atualização dos créditos tributários. § 5º Na hipótese de **o favorecido pela transação prevista no caput deste artigo atrasar por mais de 30 (trinta) dias o pagamento de qualquer parcela, iniciar-se-á imediatamente o processo de execução**, ou nele se prosseguirá, restaurando-se o valor original anterior à transação, com todos os acréscimos legais, deduzidas as parcelas já pagas, incidindo-se sobre o valor resultante multa contratual de 10% (dez por cento), estipulada no termo de transação. (PERNAMBUCO, 2007, p.01, grifo nosso).

Ademais, o mencionado Decreto, impõe como condição para a efetivação da devolução de verbas ao contribuinte credor seja apenas após a homologação judicial dos termos da transação firmada. Promovendo, inclusive, um controle externo por meio do Poder Judiciário, para devolução de recolhimentos indevidos de créditos.

Respeitando, inclusive, a Carta Magna no seu princípio da inafastabilidade da jurisdição, assim delineado no art. 5º, inciso XXXV, que assim diz que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Nesse sentido, a transação não tem como objetivo afastar a apreciação judicial do âmbito tributário. Mas sim, criar mecanismos alternativos para solução de conflitos preexistentes, utilizando-se da máquina judicial apenas em última *ratio*, sendo essa sua precípua finalidade: a prestação jurisdicional, ou seja, manter coercitivamente os contornos constitucionais da situação ora enfrentados.

A transação tributária deve ser visualizada como instrumento complementar de solução de litígios, no presente caso, em âmbito tributário. Assim, não existe incongruência com o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Ganhando ambas as partes em agilidade, economia processual e recursos demandados em custas judiciais e honorários de sucumbência, como também, reduzindo as demandas em massa propostas pelos entes públicos em face do sistema judicial. (COSTA, 2017)

Assim, não restam dúvidas acerca da legal possibilidade do instituto da transação ser regulamentado para os créditos sob tutela da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, tendo em vista a aplicação dessa modalidade de extinção por outros entes federados, como no presente caso, Pernambuco.

4 PROJETO DE LEI QUE PROPÕE A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL E RECEITA FEDERAL DO BRASIL

O projeto de lei 5082/2009 proposto pelo Ministro da Fazenda visa regulamentar o art.156, II do Código Tributário Nacional no âmbito da União. Tal proposição legal não é algo absolutamente nova no direito brasileiro. Pela autonomia política para legislar em matéria de seu âmbito de atuação, vários Estados brasileiros editaram leis regulamentando a transação envolvendo tributos e créditos de sua competência constitucional.

A proposta acima citada tem como intuito delinear os caminhos que a Procuradoria da Fazenda Nacional e a Receita Federal do Brasil poderão atuar para transacionar os tributos e demais créditos de sua competência em face dos sujeitos passivos.

Nesse sentido, o PL. cria precipuamente a CGTC- Câmara-Geral de Transação e Conciliação, composta paritariamente entre servidores públicos membros da carreira de Procuradores da Fazenda Nacional e Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, devendo ser indicados pelo Ministro da Fazenda, tendo como fundamento o art. 46 e 48.

A CGTC será o órgão Administrativo responsável pelo controle de legalidade das propostas de transação realizadas pelos procuradores da fazenda nacional em todo o Brasil. Logo, o art.4º, afirma que os procedimentos de transação previstos serão previamente disciplinados quanto aos requisitos, forma e parâmetros pela CGTC.

Almejando objetivar a atuação do agente público e equalizar essa abordagem com o principio da indisponibilidade do interesse público, o art.6º leciona que a transação poderá dispor apenas no tocante a multas, de mora, e de ofício, juros de mora, encargo de sucumbência e demais encargos de natureza pecuniária.

Deve-se lembrar que é vedado ao Administrador dispor livremente do patrimônio do povo, assim, o montante puramente do tributo não pode em hipótese alguma ser objeto de transação. Caso contrário, resta como desvirtuada a natureza jurídica da transação, configurando, portanto, em remissão tributária.

Em outro aspecto, o objeto da transação não pode ser o montante do tributo, caso houvesse essa possibilidade, prestigiaria o inadimplemento do sujeito passivo em detrimento de uma conduta coesa dos cidadãos que pagam tempestivamente suas obrigações tributárias em face do ente federativo instituidor da exação legal. Assim, desmotivaria ainda mais os cidadãos a cumprir com seus deveres legais, desqualificando o intuito final da regulamentação da transação que é o aumento da arrecadação estatal.

O art 7º delinea bem as vedações que a transação deve seguir para sua eficácia, porém, apesar de ser defeso negociar o montante do tributo devido, o parágrafo 7º estabelece que:

Não constituem negociação do montante dos tributos as reduções que decorram do procedimento de transação, quanto à interpretação de conceito indeterminados do direito ou à identificação e relevância do fato, aplicáveis ao caso, cujo resultado seja a redução de parte do crédito tributário. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p.01).

Tal dispositivo é objeto de controvérsias e críticas, pois deixa aberta claramente a possibilidade de interpretações prejudiciais para o direito público. Implicando, portanto, em redução do montante do crédito público sob a premissa de erro “interpretativo”.

É necessário introduzir certa margem de discricionariedade dialogada com as hipóteses de lacuna na legislação tributária. No entanto, deve ser analisada com parcimônia essa previsão, não se permitindo que atuações políticas ou interesses privados desestremem a função da transação, que é o atendimento ao interesse público.

Outra importante previsão estabelecida no art. 11 é que “sendo aceita a proposta de transação pelo sujeito passivo, esse abre mão de recursos administrativos e judiciais no referente ao mérito das questões analisadas como objeto do termo de transação”. Nesse sentido, é indiscutível a aplicação do espírito da transação proposta pelo CTN, que é a terminação de litígios entre a fazenda pública e o sujeito passivo.

O art.15 prevê quatro modalidades de transação para esta Lei, são elas: transação em processo judicial; transação em insolvência civil, recuperação judicial e falência; transação administrativa por adesão.

O art. 30 esmiúça as nuances da transação em processo judicial, na qual terá como objeto o litígio entre as partes, como definido no pedido inicial, cuja solução, para a matéria de fato ou de direito, poderá ser alcançada inclusive mediante a consideração de elementos não constantes no processo judicial.

Já o art.32 declara como deve ser feita a transação no caso de insolvência civil, falência ou recuperação judicial, assim leciona o presente artigo:

Declarada a insolvência civil (Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, art. 955; Lei no 5.869, de 1973, arts. 748 e seguintes) ou decretada a falência do empresário ou da sociedade empresária, segundo os arts. 75 e 76 da Lei no 11.101 de 9 de fevereiro de 2005, ou estando o sujeito passivo em processo de recuperação judicial de que trata o art. 47 da Lei no 11.101, de 2005, a Fazenda Nacional poderá propor ao juízo competente a transação tributária para os efeitos de extinção do crédito tributário de modo definitivo, nos termos de resolução da CGTC. (BRASIL, 2009, p.01).

O art.35 por sua vez nomeia as hipóteses de cabimento da transação por recuperação judicial. Obviamente, tal modalidade de transação privilegia apenas as pessoas jurídicas, haja vista tratar-se de recuperação judicial. Tem por objetivo

viabilizar a superação de situação transitória de crise econômico-financeira do sujeito passivo, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e o interesse público relativo à percepção de tributos, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

E, por fim, temos a Transação Administrativa por Adesão, na qual estabelece a possibilidade do interessado na pactuação com a administração tributária, devendo encaminhar proposta de adesão perante a unidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da Secretaria da Receita Federal do Brasil do seu domicílio, munido de prova de atendimento a todos os requisitos estabelecidos em resolução expedida pela CGTC.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A otimização da arrecadação tributária é fundamental para a manutenção estatal. No entanto, deve-se seguir a batuta constitucional, como também em sentido amplo, o interesse público.

O tributo não pode servir de instrumento político. Na prática, infelizmente, não acontece essa distinção entre a seara política e jurídica. Fazendo com que os entes federativos utilizem de sua competência tributária para angariar capital político.

Todavia, o fundamento da cobrança do tributo não é apenas a manifestação pura de poder estatal, mas sim, como equalizador social. Fazendo da exação legal instrumento eficaz de distribuição de renda, seja de forma extrafiscal, seja de forma fiscal com o custeio dos serviços públicos previstos na Lei Orçamentária Anual.

Nessa premissa de atendimento ao interesse público, a regulamentação da transação tributária vem para impedir ou mitigar a possibilidade da sua utilização como porta de entrada para a corrupção, e crimes contra a ordem tributária. Assim, a regulamentação é fundamental, tanto para a seara jurídica, como política. Balizando os limites que o agente público pode atuar para dispor do patrimônio do povo, através de concessões pactuadas na transação, seguindo os liames legais.

A lei é indiscutivelmente importante para a regulamentação dessa proposta, no entanto, a fiscalização popular dos atos pelos serviços públicos de transparência deve ser utilizada. Afinal a melhor “instituição” para soerguimento de lideranças,

cobrança de demandas sociais, e a fiscalização do patrimônio é o “povo” enquanto unidade.

ABSTRACT

The tax transaction institute is one of the alternative forms of conflict resolution, a method of self-composition of the parties, similar to conciliation, mediation and arbitration. It is an instrument whose purpose is based on the social pacification of the parties by means of a faster, less costly and bureaucratic method, having viability in the scope of the Federal Public Administration. For the accomplishment of this study, the possibility of using the tax transaction as a means of extinguishing the credit of the National Treasury was investigated. Therefore, it is assumed that due to the high degree of fruitless fiscal demands proposed by the Federal Government, there is a loss of revenue for not recovering its credits, as well as for the expenditure of public resources to maintain active tax executions with a low probability of success . In view of this, the general objective is to analyze tax transactions as a means of extinguishing the credit of the National Treasury. The methodology is the bibliographical and legislative research, highlighting the use of the Federal Constitution of 1988, the National Tax Code - CTN, and Bill 5082/2009, in the light of the equalization of the unavailability of public interest and viability of the transaction within the Federal Union. The discussion of the Union credits transaction is particularly highlighted in relation to the low success rate of the fiscal executions promoted by the National Treasury, as demonstrated by the National Council of Justice in a national survey on the issue of the fiscal executive process in Brazil.

Keywords: Tax enforcement. Transaction. Public interest.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, L.; MENDOZA, M. Desafios contemporâneos para a prática da transação tributária: da discricionariedade compartilhada e da cooperação do contribuinte. Caminho para a eficiência da atividade tributária. In: VALADÃO, Marcos. MENDONÇA, Maria. FEITOSA, Raymundo. Direito Tributário e financeiro I. Florianópolis: **CONPEDI**, p.60-77, 2016.

_____. Transação tributária: importância da participação do contribuinte para a resolução de conflitos de natureza tributária. In: PAZINATO, L. MELO, L. Direito Tributário e Financeiro II. **CONPEDI**, Florianópolis, p.106-122, 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5082, de 24 de abril de 2009. Dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, de 24 de abril de 2009. Disponível:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>.
Acesso em: 25 de mai. de 2018.

_____, Senado Federal. **Código Civil de 2002**. Brasília: Senado Federal, 2018.

_____. **Código de Processo Civil de 2015**. Brasília: Senado Federal, 2018.

_____. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2018.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A Execução Fiscal No Brasil E O Impacto No Judiciário**. Disponível em:
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 25 de mai. de 2018.

COSTA, V. **A transação como forma de extinção do crédito tributário à luz dos novos paradigmas do direito público**. Fortaleza: EDUFC, 2017.

MENDONÇA, P. **Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias**. São Paulo: EDUSP 2013.

NEVES, R. **Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo: EDUSP, 2005.

PERNAMBUCO, RECIFE. Decreto nº32. 549, de 28 de outubro de 2008. **Regulamenta a Lei Complementar nº105, de 20 de dezembro de 2007**. Recife: Assembleia legislativa, 2007.

PERNAMBUCO, RECIFE. Lei Complementar nº105 de 20 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, para a dispensa de propositura ou desistência de ações judiciais e recursos, transação, adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos precatório e requisições de pequeno valor (RPV) e determina providências correlatas**. Recife: Assembleia legislativa, 2007.

PIRES, M. **A transação como forma de extinção do crédito tributário: limites, possibilidades e renúncia fiscal**. Porto Alegre: EDPUCRS 2010.

VALENTE, Larissa. **A aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos no direito tributário**. Salvador: EDUFBA, 2016.