

## SOLUÇÕES NEGOCIADAS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Fernanda Bragança<sup>9</sup>  
Juliana Loss<sup>10</sup>  
Renata Braga<sup>11</sup>

**Palavras-chaves:** Consenso; Direito Tributário; Recuperação do Crédito; Métodos Adequados de Solução de Conflitos

### INTRODUÇÃO

O uso de métodos adequados de soluções de conflitos em matéria de direito público sempre enfrentou muita resistência na prática. As dificuldades mais evidentes estão relacionadas à falta de parâmetros mais claros para a negociação e o receio dos procuradores públicos em relação a uma eventual responsabilização funcional. Na seara tributária, particularmente, os obstáculos relacionados aos limites da (in)disponibilidade do crédito público dificultam o avanço do uso de soluções consensuais para a recuperação dos débitos do sujeito passivo.

Algumas novidades legislativas recentes reacenderam o debate sobre este tema, como a publicação da Lei nº. 13.988 de 2020, da Portaria nº. 9917 de 2020 da

---

<sup>9</sup>Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora visitante na Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Pesquisadora do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário – CIAPJ/FGV. Email: nandabra14@gmail.com | Lattes <<http://lattes.cnpq.br/7914721547771934>>

<sup>10</sup>Doutora em Direito pela Universidad Carlos III de Madrid e pela Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Coordenadora Técnica de Mediação da Fundação Getúlio Vargas. Coordenadora Executiva e Pesquisadora do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário – CIAPJ/FGV. Email: juliana.loss@fgv.br | Lattes <<http://lattes.cnpq.br/5864490480884774>>

<sup>11</sup>Pós-doutora pela UFRJ/Coimbra. Doutora em Direito pela UFSC. Professora adjunta do Curso de Direito da UFF. Coordenadora do GEMESC/UFF-VR. Pesquisadora colaboradora do CIAPJ/FGV. Email: renatabragak@terra.com.br | Lattes <<http://lattes.cnpq.br/4668232703577152>>

Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN) e da Lei nº. 14.148 de 2021. A Lei nº. 13.988 de 2020 dispôs sobre a transação fiscal no âmbito federal. A Portaria nº. 9917 de 2020 da PGFN regulou a transação de dívida ativa da União e a Lei nº. 14.148 de 2021 tratou sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19. Esta lei autoriza o Poder Executivo a disponibilizar modalidades de renegociação de dívidas tributárias e não tributárias para este segmento do entretenimento, incluídas aquelas para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O aprofundamento sobre o uso de soluções negociadas em matéria tributária se mostra relevante pelo fato de que a recuperação do crédito fiscal representa um dos gargalos do Judiciário. Segundo o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Judiciário contava com acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2019, sendo que mais da metade desses processos (55,8%) se referia à fase de execução. O dado alarmante é que a maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, as quais correspondem a 70% deste volume.

Adicionalmente, diversos setores econômicos sofreram um impacto significativo com a pandemia e estão com elevados débitos tributários sem conseguirem arcar com a dívida, o que pode acarretar a completa inviabilidade da continuidade da atividade empresarial.

Diante deste quadro, o objetivo deste estudo consiste em realizar uma análise sobre o assunto com enfoque nos parâmetros legais existentes tendo em vista o aprimoramento da arrecadação do crédito e, conseqüentemente, da gestão administrativa e tributária através da mediação, conciliação e negociação. A

metodologia de pesquisa parte de uma revisão normativa e bibliográfica sobre a matéria.

## A TRANSAÇÃO FISCAL

O Código Tributário nacional (CTN) enumera as formas de extinção do crédito tributário no artigo 156. Dentre as 11 hipóteses enumeradas, a única que tem relação com uma composição entre as partes é a prevista no inciso III que se refere, justamente, à transação. Ademais, o artigo 171 do mesmo estatuto normativo complementa esta disposição e estabelece a necessidade de lei que disponha sobre as condições em que o Fisco e o sujeito passivo podem transacionar e, com isso, encerrariam o litígio.

Em relação aos créditos federais, a lei nº. 13.988, com mais de cinco décadas de atraso em relação à entrada em vigor do CTN, prevê quatro modalidades de transação no seu artigo 2º: por proposta individual ou por adesão na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União; por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor (ADAMS, 2020).

Desta forma, três das quatro hipóteses previstas de transação com a Administração Pública Federal se circunscrevem à transação por adesão e o parágrafo único do mesmo artigo salienta que, nesta modalidade, não há qualquer abertura a uma negociação efetiva entre o Fisco e o devedor, mas tão somente é

possível uma aceitação por este das condições previstas no documento em sua integralidade (RODRIGUES; PEPE, 2020).

Ou seja, a própria lei que regula a composição entre as partes com o propósito de extinguir o crédito tributário limitou significativamente as possibilidades de uma solução consensual entre elas porque não abre margem à apresentação de propostas pelo devedor.

A prevalência da padronização na arrecadação do crédito público evidencia a preocupação com a impessoalidade da relação do Fisco com seus devedores e tem em vista conferir maior celeridade e segurança jurídica para todos os envolvidos, principalmente, para os advogados públicos na medida em que esses editais são previamente aprovados na seara administrativa. Em suma, a opção legislativa restringiu a transação basicamente a contratos de adesão e, assim, limitou significativamente a negociação entre o representante público e o devedor.

O artigo 5º da lei vedou a transação que acarrete a redução de multa de natureza penal; a concessão de descontos de créditos relativos ao Simples Nacional, enquanto não aditada norma específica; a concessão de descontos do FGTS sem autorização do Conselho Curador e, finalmente, a tratativa que envolva devedor contumaz, que é um conceito aberto.

A Portaria nº. 9.917 de 2020 da PGFN estabeleceu que débitos até R\$15.000.000,00 só podem ser transacionados por adesão à proposta oferecida pela PGFN. Caso o valor devido seja superior, o contribuinte pode negociar diretamente com os procuradores. A dificuldade de um valor uniforme fixado para todo o território nacional são as diferenças de porte e realidade financeira das empresas, em particular, situadas no Norte e Nordeste. Outras duas limitações

dizem respeito às negociações das dívidas com a Receita Federal: a ausência de regulamentação e o prazo exíguo para quitação do débito.

Um ponto que ainda carece de regulamentação é a transação no contencioso aduaneiro e tributário decorrentes de relevante e disseminada controvérsia jurídica, conforme prevê o capítulo III da Lei nº. 13.988. Esses casos envolvem empresas que discutem teses jurídicas nos tribunais superiores. A tendência é que essas organizações aguardem uma definição sobre o tema. O legislador abriu a possibilidade do Ministério da Economia fazer uma proposta que torne o desfecho do caso mais atrativo.

Mais recentemente, a Lei nº. 14.148 de 2021 autorizou o Poder Executivo a disponibilizar modalidades de renegociação de dívidas tributárias e não tributárias, incluídas aquelas para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para este segmento.

As modalidades de transação previstas foram a por adesão e a por requerimento individual. No âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE) o desconto de até 70% sobre o valor total da dívida e o prazo máximo para sua quitação de até 145 meses. A PGFN poderá celebrar parcerias e acordos, inclusive, com as associações representativas dos setores beneficiados do PERSE. Trata-se de um auxílio crucial ao setor que, em grande medida, teve as suas atividades significativamente afetadas ou paralisadas pela pandemia.

## CONCLUSÃO

As soluções negociadas de conflitos podem auxiliar na maior efetividade de arrecadação do crédito público. A transação fiscal, tal como concebida pela legislação, é uma modalidade de composição das partes ainda bastante restrita à adesão do devedor às condições estabelecidas pela Fazenda Pública e não propicia, propriamente, uma negociação entre as partes.

Os meios adequados de solução de conflitos contam com o amparo da legislação, inclusive em matéria fiscal (ex. artigo 3º da Lei nº. 13.140 de 2015), para possibilitar uma relação negocial mais abrangente entre o devedor e o Fisco, além de aumentar as chances de continuidade da atividade das empresas em dificuldade financeira, uma vez que buscam saídas mais adaptadas às circunstâncias das partes.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, LuisInacio. Lei de transação tributária deve ser comemorada, mas ainda há muito a caminhar. **Consultor Jurídico**, opinião, 16 de abril de 2020. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2020-abr-16/luis-inacio-adams-lei-transacao-tributaria> > acesso em 9 de maio de 2021.

RODRIGUES, Marco Antonio; PEPE, Rafael Gaia. Ela, a transação fiscal, vista por nós, os advogados públicos. **Jota**, Tribuna da Advocacia Pública, 9 de maio de 2020. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/tribuna-da-advocacia-publica/ela-a-transacao-fiscal-vista-por-nos-os-advogados-publicos-09052020> > acesso em 26 de abril de 2021.