



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

BEATRIZ DE LEMOS ESPIÚCA BORGES

**A POSSIBILIDADE DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO NOS
PROCESSOS DA FAZENDA NACIONAL COMO FORMA
ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.**

Recife

2018



BEATRIZ DE LEMOS ESPIÚCA BORGES

**A POSSIBILIDADE DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO NOS
PROCESSOS DA FAZENDA NACIONAL COMO FORMA
ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.**

Monografia apresentada como Trabalho de
Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito
pela Universidade Federal de Pernambuco.
Área de Conhecimento: Direito Tributário.

Orientadora: Professora Bruna Estima Borba

Recife
2018



BEATRIZ DE LEMOS ESPIÚCA BORGES

**A POSSIBILIDADE DO INSTITUTO DA TRANSAÇÃO NOS
PROCESSOS DA FAZENDA NACIONAL COMO FORMA
ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade
Federal de Pernambuco – UFPE como requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Professora Bruna Estima Borba
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof.
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

AGRADECIMENTOS

Concluindo mais uma etapa desse caminho que escolhi seguir, não é fácil olhar para trás e ver como o tempo passou depressa. Quase cinco anos já se passaram desde o primeiro dia em que pisei na Casa de Tobias e pude vivenciar tantas emoções. Foram dias de alegria, estresse, determinação, cansaço, vitórias e derrotas, mas todos dias muito bem vividos. Ao meu lado tive pessoas maravilhosas, as quais não posso deixar de agradecer.

A Deus, por manter minha serenidade nos momentos de angústia, principalmente naqueles onde a síndrome do pânico e a depressão me fizeram pensar que não seria capaz de chegar até aqui.

Aos meus pais que nunca deixaram de unir esforços para que eu pudesse ser a melhor versão de mim mesma, me apoiando, me amando, cuidando e sempre rezando. Eu amo vocês imensamente!

A Henrique, meu grande amor, que dividindo não só a carreira, mas também o coração, esteve comigo em todos os momentos de grandes decisões, realizações, mas também naqueles em que achei que não conseguiria seguir em frente.

Às minhas irmãs na fé, Concórdias, que sempre estiveram por mim, em todos os momentos, prontas para rezar e entregar cada minuto do seu dia pelas minhas provações. Vocês são verdadeiros presentes do céu.

Aos meus professores, que tanto me ensinaram, não só sobre o Direito, mas também sobre o que é verdadeiramente a vida. Em especial, à professora Bruna Borba, escolhida para ser orientadora deste trabalho, por todo carinho, dedicação e excelência com que trabalha, meu muito obrigada.

Às minhas amigas do Colégio Damas, que sempre estiveram comigo em todos os momentos, desde as grandes até as pequenas decisões tomadas. Vocês são sem dúvidas parte essencial desse meu caminho.

A todos os servidores do gabinete do Desembargador Lázaro Guimarães do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, onde tive o prazer de estagiar por quase dois anos. Muito obrigada por todo aprendizado, acolhimento, carinho, dedicação no dia a dia e por fazerem as 4 horas de convívio diário, muitas vezes, as melhores horas do dia.



A todos os amigos que fiz durante esse período na Faculdade de Direito do Recife, muito em especial à Camila, Clarissa e Gabriela, as quais levo comigo no coração e com quem aprendi a maior lição de que não importa o quão diferente você seja dos demais, se há amor, há tudo.

Obrigada a cada um, vocês fizeram esses anos valerem à pena.

RESUMO

Este trabalho visa ao estudo de um sistema de resolução de conflitos, conhecido como transação, previsto tanto no Código Tributário Nacional, quanto no Código Civil, mas ainda não explorado no Brasil, à luz da sistemática do Novo Código de Processo Civil, datado de 2015 e que entrou em vigor em 18 de março de 2016. O novo código busca instaurar de vez no âmbito processual brasileiro a resolução alternativa da lide, ou seja, sem que haja necessidade de recorrer ao poder judiciário para tanto. Através da transação, os processos onde a Fazenda Nacional pleiteia como parte poderiam ser solucionados sem que o judiciário necessitasse agir, o que desafogaria de maneira incontestada tal poder, visto que a Fazenda está entre uma das principais partes processuais brasileiras. Desta forma, o objetivo principal é demonstrar os benefícios trazidos tanto para o Estado, culminando numa maior arrecadação tributária, vez que a solução seria rápida e eficaz, quanto para o particular, que não pelejaria para conseguir estar de acordo com o determinado legalmente.

Palavras-chave: Transação – Sobrecarregamento do Poder Judiciário – Solução de conflitos.

ABSTRACT

This work aims at the study of a system of conflict resolution, known as a transaction, foreseen both in the National Tax Code and in the Civil Code, but not yet explored in Brazil, in the light of the New Code of Civil Procedure, dated 2015 and which entered into force on March 18, 2016. The new code seeks to establish, once in the Brazilian procedural sphere, the alternative resolution of the lide, that is, without having to resort to the judiciary for that purpose. Through the transaction, the processes where the National Treasury claims as a party could be solved without the judiciary needing to act, which would undoubtedly undo such power, since the Treasury is among one of the main Brazilian procedural parties. In this way, the main objective is to demonstrate the benefits brought to the state, culminating in a higher tax collection, since the solution would be fast and effective, as for the individual, who would not fight to be able to comply with the legally determined.

Keys words: Transaction - Overloading the Judicial Branch - Conflict Resolution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DINÂMICA DE CONSTITUIÇÃO E EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO: DIFICULDADES PARA A SATISFAÇÃO DO CREDOR E PARA A LIBERAÇÃO DO DEVEDOR	Erro! Indicador não definido.
1.1 O Sistema Tributário Nacional e a profusão de competências	Erro! Indicador não definido.
1.2 Do fato gerador e do crédito tributário.....	Erro! Indicador não definido.
1.3 Da profusão de tributos e dos conflitos judicializados.....	17
1.4 Dos modos adicionais de solução da lide tributária e o sobrecarregamento do judiciário brasileiro	18
2 A TRANSAÇÃO E A LIDE TRIBUTÁRIA	20
2.1 A transação no Código Civil Brasileiro	20
2.2 A transação e o Direito Tributário.....	Erro! Indicador não definido.
2.3 A transação como forma de extinção do crédito tributário: modo de solução de litígios.....	25
3 A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MODO DE REALIZAÇÃO DE JUSTIÇA EFICIENTE: ANALISANDO OS BENEFÍCIOS PARA O CONTRIBUÍENTE E PARA O ESTADO	30
3.1 Do entendimento Jurisprudencial acerca da transação tributária	31
3.2 Da urgente necessidade de criação de Lei Nacional regulamentando a transação	33
3.3 Da Lei Geral de Transação e do desafogamento do Poder Judiciário Nacional	34
CONCLUSÃO	Erro! Indicador não definido.6
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

INTRODUÇÃO

O presente trabalho terá como objeto de estudo a possibilidade do instituto da transação nos processos da Fazenda Nacional como forma alternativa de solução de conflito.

Prevista no Código Tributário Nacional em seu artigo 171, a transação possui o intuito de conferir maior celeridade processual ao sistema judiciário brasileiro.

Com o advento da Lei 13.105 de 2015, mais conhecida como o Novo Código de Processo Civil Brasileiro, determinou-se que:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º 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.

Assim sendo, é evidente que para bem aplicação de ambos os institutos legislativos é preponderante que Lei Complementar seja devidamente elaborada para que a transação de fato possa ocorrer nos processos tributários da União.

O poder judiciário brasileiro se encontra extremamente sobrecarregado, sendo a própria Fazenda Nacional uma das maiores partes processuais em atividade no país. Como isso poderia então ser solucionado, visto que as dívidas devem ser cobradas e o Estado não deve ser onerado nem pela pessoa privada nem pela pública?

O instituto da transação busca exatamente a solução deste problema quando sugere que o sujeito ativo e passivo da obrigação tributária podem, através de concessões mútuas, mitigar o litígio com a resolução do mérito processual e a consequente extinção do crédito tributário.

Clóvis Beviláqua corrobora com tal pensamento quando afirma que a transação é um ato jurídico, pelo qual as partes, fazendo-se concessões recíprocas, extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas.⁵

Ainda, conforme aduz Manoel Ignácio Carvalho de Mendonça, a transação não tem por finalidade criar qualquer tipo de obrigação, nem a de substituir ou tomar o lugar de uma que se extingue, mas sim, extinguir uma obrigação existente.⁶

No que concerne mais propriamente à transação tributária, ela configura-se como uma espécie de extinção do crédito tributário, como afirma o artigo 156 do CTN, através de um “acordo” entre as partes.

Já há no Congresso Nacional, datado de 2009, projeto de lei sobre a matéria da transação que, segundo o próprio Governo Federal, constituirá uma nova forma de relação entre a administração tributária e os contribuintes, por meio de uma aplicação mais homogênea da legislação tributária e o entendimento direto entre as partes. Ademais, possibilitará uma execução mais rápida do crédito tributário, ao passo que atualmente, as fases administrativas e judiciais chegam a levar em média 16 (dezesesseis) anos.⁷

A grande vantagem do instituto da transação no âmbito do direito tributário, por fim, é a maior celeridade na arrecadação de tributos, propiciando um desenvolvimento nacional muito mais rápido e eficaz.

O tema a ser desenvolvido foi escolhido em virtude de contato diário com a problemática de processos tributários da Fazenda Nacional em sede de Segundo Grau Federal, onde se observou litígios que poderiam ser facilmente solucionados através da transação demandando o poder judiciário para tanto.

Desta feita, espera-se com o presente tratar das vantagens e desvantagens que o instituto pode conferir ao poder judiciário, esclarecendo a sua necessidade frente à legislação atual.

⁵ BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado**. Rio de Janeiro: Ed. Paulo de Azevedo, 1955. p. 267.

⁶ MENDONÇA, Manoel Ignácio. **Doutrina e prática**: das obrigações ou tratado geral dos direitos de crédito, 1908. p. 463.

⁷ CHATT, Bogo. **A transação como forma alternativa de solução de conflito em matéria tributária**. Disponível em: <<http://www.jurisite.com.br/doutrinas/Tributario/douttribut98.html>>. Acessado em: 06 out. 2016.

CAPÍTULO 1

DINÂMICA DE CONSTITUIÇÃO E EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO: DIFICULDADES PARA A SATISFAÇÃO DO CREDOR E PARA A LIBERAÇÃO DO DEVEDOR.

O Brasil baseia o Direito Tributário nas pessoas jurídicas de direito público, fazendo com que o poder se concentre nas mãos dos Municípios, Estados, União e Distrito Federal. Todos esses têm autonomia na arrecadação dos tributos, seguindo os ditames constitucionais. Assim, cobram e exigem tributos, daqueles que por sua vez, devem pagá-los, sem contrariar nenhum direito ou garantia fundamental.

A esse seguimento do direito brasileiro, estão relacionados diversos princípios que se constituem como premissas para o estudo de qualquer tema. São alguns desses: O Princípio da Legalidade; o Princípio da Anterioridade e Irretroatividade da Lei; o Princípio da Isonomia; e o da Proteção Jurisdicional. Todos são muito importantes para que a sociedade mantenha suas garantias e direitos incólumes.

Como bem se sabe, o direito tributário é ramo do direito público que estuda os impostos, as taxas e as contribuições. É analisado à luz da Legislação, possuindo como pilares o Código Tributário Nacional – chamado aqui de CTN para fins didáticos – e da Constituição Federal de 1988 – aqui denominada CRFB/88.

O CTN é datado de 1966, concebido bem antes da CRFB/88, e por esse motivo ambos devem ser estudados em conjunto, para que não se deixe de perpetuar os segmentos da carta magna brasileira.

Nesta seara, entende-se que o poder fiscal se faz inerente ao Estatal, controlando, ou melhor, fiscalizando, a ação correta do contribuinte diante das leis e do que pede o Estado.

Não se pode trabalhar qualquer questão tributária sem antes conhecer as normas gerais e quais os impactos sociais desse segmento do direito. Essas normas encontram-se em artigos da Lei 5.172, de 1966 e na CRFB/88, os quais trazem o conceito de tributo, sua natureza jurídica, suas espécies e a quem compete sua instituição.

Segundo o artigo 3º do CTN, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Os artigos 4º e 5º, do mesmo documento legal, completam a informação especificando que sua natureza jurídica é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, e que são suas espécies os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Por sua vez, a CRFB/88 atribui a competência para a instituição dos tributos à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo assim, todas pessoas jurídicas de direito público podem instituir os tributos, respeitados os limites constitucionais.

Vejamos de forma detalhada cada uma das espécies tributárias presentes no nosso ordenamento jurídico.

1.1. O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E A PROFUSÃO DE COMPETÊNCIAS.

O imposto é um dos tipos de tributos cobrados pelo Estado brasileiro. É previsto tanto na CRFB/88, quanto no CTN, em seu artigo 16 e seguintes:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas.

Art. 18. Compete:

I - À União, instituir, nos Territórios Federais, os impostos atribuídos aos Estados e, se aqueles não forem divididos em Municípios, cumulativamente, os atribuídos a estes;

II - Ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios, instituir, cumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios.⁸

Eles recaem sobre pessoas físicas e jurídicas e possuem o intuito de realizar o custeamento de atividades administrativas, de infraestrutura nacional e essenciais para o bem-estar da população (como saúde, educação, segurança, etc).

São objetos de grandes críticas dentro da sociedade brasileira em virtude de serem muitos os seus tipos e de retirarem do poder do contribuinte grande

⁸ **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acessado em: 08/07/2017.

parte dos valores recebidos em seus vencimentos e salários. A maior das críticas consiste no fato de que não há contraprestação do poder público ao pagamento dos impostos. Entretanto, o que a grande parte da sociedade não tem conhecimento é que os impostos não possuem natureza contraprestacional, mas sim independe de qualquer “reação” do Estado ao seu pagamento.

Eles podem ocorrer de maneira direta – quando o Estado arrecada diretamente do cidadão, sobre o patrimônio ou a renda que esse possui, como é o caso do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), por exemplo –; ou de maneira indireta – quando incidem sobre produtos e serviços consumidos pela população, são cobrados de produtores e comerciantes mas acabam por atingir os consumidores em virtude de que são repassados e “embutidos” nos preços finais, como é o caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), por exemplo.

Podem ser cobrados pela União, pelos Estados e Distrito Federal, ou pelos Municípios. Em uma tabela⁹ informativa, vislumbra-se quais os principais impostos brasileiros e qual ente estatal competente para a sua cobrança:

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
II – Imposto sobre Importação.	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Incide também sobre o transporte interestadual e intermunicipal e telefonia.	IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras. Incide sobre empréstimos, financiamentos e outras operações financeiras, e sobre ações.	IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.	ISS – Imposto Sobre Serviços. Cobrado das empresas.
IPI – Imposto sobre Produto Industrializado. Cobrado das indústrias.	ITCMD – Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação. Incide sobre herança.	ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos. Incide sobre a mudança de propriedade de imóveis.
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física.		
IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica. Incide sobre o lucro das empresas.		
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.		

⁹ Dados retirados do Site do Senado: <
<https://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/impostos/not03.htm>> acessado em: 08/07/2017.

Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico. Incide sobre petróleo e gás natural e seus derivados, e sobre álcool combustível. Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Cobrado das empresas. CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. É descontada a cada entrada e saída de dinheiro das contas bancárias. CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Percentual do salário de cada trabalhador com carteira assinada depositado pela empresa. INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Percentual do salário de cada empregado cobrado da empresa (cerca de 28% – varia segundo o ramo de atuação) e do trabalhador (8%) para assistência à saúde. PIS/Pasep – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Cobrado das empresas.		
--	--	--

Assim, constata-se que a maior parte dos impostos cobrados pelo país são de competência da União, que possui a função de direcionar os valores arrecadados para as diversas necessidades administrativas do Estado.

As taxas estão previstas no art. 77 e seguintes do CTN, segundo o qual determina-se que será cobrada pela União, Estados, Distrito Federal ou pelos Municípios, dentro das suas respectivas atribuições e possui como fato gerador o

exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à disposição deste.¹⁰

O poder de polícia de que trata o ditame legal constitui-se por ser uma atividade da administração pública que limita ou disciplina direitos, buscando assegurar o bem-estar geral.

Ao se falar de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à disposição deste, quer-se dizer que se pode identificar os contribuintes que pagarão as taxas e farão uso do serviço prestado, mesmo que em caráter potencial. Ou seja, sabe-se que esse indivíduo tem acesso ao serviço prestado com o valor arrecadado através de taxas.

É necessário salientar que é vedado às taxas terem a mesma base de cálculo dos impostos, devendo possuir caráter distinto desses.

A grande diferença entre taxa e imposto é que, ao pagá-la, o contribuinte tem o retorno em forma de alguma prestação de serviço dantes já prevista. Diz-se então que, enquanto os impostos financiam os serviços públicos indivisíveis, as taxas por sua vez, financiam os que podem ser divididos entre os contribuintes. Possui, por assim dizer, caráter contraprestacional.

Mizabel Derzi traz à tona, sobre este entendimento:

Cabe quando os serviços recebidos pelo contribuinte resultem de função específica do Estado, ato de autoridade, que por sua natureza repugna ao desempenho do particular e não pode ser objeto de concessão a este.¹¹

A contribuição de melhoria, por sua vez, se constitui por ser uma espécie de tributo que recai sobre o contribuinte quando há a realização de uma obra pública e uma valorização imobiliária decorrente dela. Essas duas características têm que existir em conjunto para que se instaure a contribuição de melhoria pelo poder público sobre o contribuinte.

Acerca da questão, o CTN determina que deve ser cobrada pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, dentro das suas atribuições específicas. Possui como o limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

¹⁰ **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acessado em: 08/07/2017.

¹¹ DERZI, Mizabel. **Direito Tributário Brasileiro.** 11 ed. São Paulo: Forense, 1999. P. 545.

Entende-se que a finalidade principal desse tributo é o custeio de obras públicas e deve ser utilizado exclusivamente para tanto, porém, sua cobrança só poderá ser efetiva se, dessa obra pública, houver valorização imobiliária da qual o contribuinte possa tirar proveito.

1.2. DO FATO GERADOR E DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.

De maneira simplificada, pode-se dizer que o fato gerador é a situação que enseja, que dá razão, à constituição do crédito tributário. Entretanto, até que isso ocorra, há um longo caminho a ser percorrido.

Antes de o fato gerador ocorrer, há a hipótese de incidência, a qual constitui-se por ser uma situação onde o indivíduo se encontre, que gere a capacidade de tributar.

A concretização dessa hipótese se dá pelo fato gerador propriamente dito, sendo ele a ocorrência no “mundo real”, fático, da simples hipótese antes instaurada. É nesse momento que a natureza do tributo será definida, se tornando ele um imposto, uma taxa ou, ainda, uma contribuição de melhoria.

A partir do fato gerador nasce a obrigação tributária, surgindo assim também as figuras do credor, do devedor e a relação jurídico-tributária. Essa obrigação é composta pelos sujeitos ativos e passivos, que no caso no Direito Tributário se compõem por União, Estados, Distrito Federal e Municípios no polo ativo e o contribuinte, responsável ou terceiro, no polo passivo.

Quando o sujeito ativo da obrigação tributária notifica o sujeito passivo dessa se dá o lançamento e a constituição do crédito tributário. Sobre isso, trata o CTN, em seu artigo 144, ao afirmar que esse lançamento se referirá à data da ocorrência do fato gerador da obrigação e será regido pela lei então vigente, ainda que esta tenha sido posteriormente modificada ou revogada.

Para que esse crédito tributário seja extinto, ou seja, deixe de existir e com isso o contribuinte deixe de possuir obrigação tributária perante o fisco, é necessário que ocorra uma das formas de extinção do crédito, conforme mostra o CTN, em seu artigo 156:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:
I - o pagamento;
II - a compensação;
III - a transação;

- IV - remissão;
 - V - a prescrição e a decadência;
 - VI - a conversão de depósito em renda;
 - VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;
 - VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;
 - IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;
 - X - a decisão judicial passada em julgado.
 - XI - a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) (Vide Lei nº 13.259, de 2016)
- Parágrafo único. A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149.

Assim, nota-se que vários são os caminhos a serem utilizados para a extinção do crédito tributário, entretanto, todos devem ser normatizados em legislação especial, o que não ocorreu ainda no sistema jurídico brasileiro, produzindo drásticos efeitos para a população. Dentre esses mecanismos de extinção que ainda não foram objeto de lei no ordenamento jurídico brasileiro está a Transação Tributária, escolhida para ser o foco principal desse trabalho.

1.3. DA PROFUSÃO DE TRIBUTOS E DOS CONFLITOS JUDICIALIZADOS.

Como já visto no decorrer do trabalho, há uma grande quantidade de tributos recolhidos pela União, os vinte e seis Estados da Federação e os mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios existentes no país.

A cobrança deles gera uma enormidade de conflitos, os quais acabam sendo judicializados e dessa forma, a sociedade acaba sendo onerada, visto que, para que haja essa disputa, há o dispêndio de valores altíssimos.

Segundo Nota Técnica¹² elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA acerca do custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a União, à época da pesquisa, no ano de 2009, representava em mais de 55% dos processos na Justiça Federal, sendo a “grande parte processual” do poder judiciário.

A pesquisa constatou ainda que o valor médio gasto nas ações da PGFN é de R\$ 5.606,67 (cinco mil, seiscentos e seis reais e sessenta e sete

¹² CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Vale; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Nota técnica: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2009.

centavos), que o tempo gasto médio nessas ações é de 9 anos, 9 meses e 16 dias e que apenas em uma média de 25,8% dos casos a baixa processual ocorre em função do pagamento integral da dívida.

Ou seja, resta atestado que o Poder Judiciário está sobrecarregado de processos, os quais mais da metade tem como parte a União, com durabilidade de quase 10 anos, portanto com visível falta de celeridade processual e que acabam por onerar o poder público com os gastos processuais.

Ao onerar o poder público, onera-se a sociedade, pois os valores gastos para solucionar esses conflitos advém das contribuições realizadas pelos indivíduos da federação.

1.4. DOS MODOS ADICIONAIS DE SOLUÇÃO DA LIDE TRIBUTÁRIA E O SOBRECARGAMENTO DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO.

Não é de hoje que o Sistema Judiciário Brasileiro enfrenta uma grande batalha frente à celeridade processual em virtude da exorbitante demanda existente. No caso da Fazenda Nacional, os números são ainda mais agravantes, pois ela constitui-se como uma das partes com maior número de processos em todas as instâncias no país.

Em rápida consulta ao site do Tribunal Regional Federal da 5ª Região¹³, responsável pelas lides federais de segundo grau de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, a Fazenda Nacional é parte em mais de 17.100 processos eletrônicos e em incontáveis processos físicos.

É evidente que, se pudessem ser utilizados outros meios de resolução de conflito, esse número seria bem menor e o andamento processual seria bem mais célere.

O novo Código de Processo Civil¹⁴, datado de 2015, já consoante com esse entendimento, determinou em um de seus primeiros artigos:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

¹³ Disponível em: <<https://www.trf5.jus.br/>> Acessado em: 08/07/2017

¹⁴ **LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm Acessado em: 08/07/2017.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º 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.

É pensando nisso que esse trabalho busca estudar os sistemas de resolução de conflito das lides tributárias, mais precisamente o da transação, que mesmo sem lei específica, aparece casuisticamente em leis de parcelamento, como a MP 783/2017, na busca por uma solução harmoniosa entre os devedores e os credores, no caso a Fazenda Nacional, fazendo com que tanto esses quanto aqueles tenham mais bônus do que ônus no trato da questão.

É um assunto de extrema relevância, principalmente nos tempos críticos em que o Brasil vive quanto à política e à economia, pois auxilia o Estado a receber dos devedores ativos mais rapidamente e de maneira mais efetiva do que através da via judicial que, como sabemos, demanda muito tempo e muitos recursos.

CAPÍTULO 2

A TRANSAÇÃO E A LIDE TRIBUTÁRIA.

2.1. A TRANSAÇÃO NO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO.

No Código Civil Brasileiro de 1916, a transação era vista como uma modalidade especial de negócio jurídico que se aproximava quanto a sua constituição ao contrato e quanto aos seus efeitos ao pagamento.

Era vista como um acordo entre as partes, vez que não se opera senão através desse meio; configurando-se assim como um negócio bilateral, pois não ocorre por força de lei e muito menos por atuação judicial espontânea. Considerava-se ser a extinção ou prevenção do litígio e a reciprocidade das concessões entre as partes.

O Código Civil de 2002 manteve o entendimento trazido anteriormente e, em seu artigo 840, assim determina:

Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

Entretanto, antes a Transação era considerada um modo anômalo de extinguir obrigações e hoje configura-se como uma modalidade contratual típica, nominada, passando a integrar o elenco das espécies de contratos existentes no vasto Direito Civil.

As partes que assinam esse tipo de contrato denominam-se “transigentes” ou “transatores” e no que se refere a sua natureza jurídica, é considerado, como veremos mais detalhadamente adiante, como sendo bilateral, oneroso, consensual e comutativo, possuindo apenas direitos obrigacionais de cunho patrimonial e de caráter privado como objeto.

Considerada um tipo de contrato através do qual as partes pactuam a extinção de alguma obrigação, por meio de concessões mútuas e/ou recíprocas, pode, também, ocorrer de maneira preventiva. Se ambas as partes não cederem, não haverá transação. Sem concessões mútuas, haverá um mero acordo entre elas.

Isso justifica a impossibilidade de admissão da retratação unilateral desse instituto, vide o art. 849, do Código Civil:

Art. 849. A transação só se anula por dolo, coação, ou erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa.

Parágrafo único. A transação não se anula por erro de direito a respeito das questões que foram objeto de controvérsia entre as partes.

Humberto Theodoro Júnior¹⁵ ensina que a transação é irretratável unilateralmente mesmo que ainda não tenha sido homologado o acordo em juízo.

A transação – como espécie contratual no direito cível – se fará através de escritura pública quando das obrigações em que a lei determina, ou por instrumento particular, nas que assim admitem. Ao recair sobre direitos contestados em juízo, deverá ser feita por meio de escritura pública, ou por termo nos autos processuais, assinado pelos transigentes e, após, homologado pelo Juiz.

Se homologada por sentença, passará a revestir-se de título executivo extrajudicial e, se for necessária sua eventual desconstituição, deverá passar por ação anulatória, prevista no artigo 486 do Código de Processo Civil.

Não existe ação rescisória, exceto quando a sentença também apreciar o mérito do negócio jurídico, o que faria com que deixasse de ser meramente homologatória.

Dessa forma, constituem a transação:

- a) O acordo entre as partes. Sendo um negócio Jurídico Bilateral, atém-se aos requisitos de validade, de maneira especial quanto à capacidade dos transigentes e a legitimação, como também a outorga dos poderes especiais quando realizada por mandatários.
- b) A relação jurídica controvertida. Ou seja, há uma razoável dúvida nessa relação. Uma incerteza que se depara com a caracterização na existência das pretensões das partes é algo que faz parte do instituto.
- c) A reciprocidade das concessões. Ambas as partes precisam desejar que haja transação e, para isso, ambas devem ceder e conceder.

Por isso, traz o Código Civil, em seu artigo 850, o entendimento de que é nula a transação a respeito de litígio já decidido por sentença que transitou em julgado, se dela não tinha ciência algum dos transatores ou quando por título

¹⁵ Humberto Theodoro Júnior. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2017.

ulteriormente descoberto se verificar que nenhum deles tinha direito sobre o objeto da transação.

Deve-se conferir à transação uma interpretação restritiva, ou seja, através dela não se transmite patrimônio, apenas se declaram e/ou reconhecem direitos sobre o mesmo.

Não podem as partes, através do instituto, transigir quanto aos direitos não-patrimoniais, como por exemplo os de família puros, validades de casamentos, pátrio poder, alimentos, legitimidade de paternidade, etc.

Ainda que diga respeito a coisa indivisível, a transação não irá prejudicar, nem aproveitar, senão aqueles que nela intervierem. E, sendo concluída entre o credor e o devedor, desonerará o fiador, cumpridor de uma obrigação assessoria. Irá extinguir a dívida quanto aos codevedores, quando ocorrer entre um dos credores solidários e seu credor, vez que a solidariedade forma uma única obrigação.

Muitas vezes surge a dúvida quanto a ocorrência da evicção. O art. 845 do Código Civil supre os questionamentos ao afirmar que, dada a evicção da coisa renunciada por um dos transigentes, ou por ele transferida à outra parte, não revive a obrigação extinta pela transação, entretanto, caberá aos evictos o direito de reclamar as perdas e os danos.

Sendo assim, fica evidente as características cíveis da transação, incorporada nas espécies contratuais do ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, existem características diversas na Transação Tributária, as quais iremos nos deter a partir de agora.

2.2. A TRANSAÇÃO E O DIREITO TRIBUTÁRIO.

Dentro da perspectiva do Direito Tributário, a Transação possui uma conotação diferente da conhecida no Direito Civil. Ela se caracteriza por ser um instrumento através do qual a Administração Pública, mediante lei específica, promoverá concessões referentes às obrigações tributárias, de tal modo que o sujeito passivo da relação, no caso o contribuinte, também ceda no que concerne aos seus direitos e as suas pretensões, levando desse modo ao término do litígio proposto frente ao sujeito ativo, qual seja o Poder Público, extinguindo, por assim dizer,

regularmente, a obrigação tributária em condições diferentes daquelas que decorreram do lançamento tributário.

Diferentemente do direito civil, onde é considerada uma espécie de contrato, aqui, a Transação foi recepcionada como uma hipótese de extinção do crédito tributário¹⁶, de modo que os atributos a ela relacionados foram divergentes para que a intenção do legislador se concretizasse.

O artigo 171 do CTN delinea o instituto determinando que a lei poderá facultar aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar a transação, através de concessões mútuas, as quais ensejem em “determinação” de litígio e a consequente extinção do crédito tributário.

É inerente ao conceito transacional a voluntariedade dos sujeitos da relação jurídico-tributária, de modo que haja a demonstração de interesse na celebração da extinção tributária através desse meio.

Mesmo que mais presente nas causas de Direito Privado, nas relações jurídicas tributárias também são comuns a voluntariedade; por exemplo, no parcelamento de tributos, quando depende da vontade mútua dos partícipes, em especial do sujeito passivo, contribuinte devedor, para que ocorra.

No que se refere ao objeto da transação tributária, temos que o seu alcance se dá, de um lado, ao litígio instaurado pelo sujeito passivo, sendo ele judicial ou administrativo, e de outro, à obrigação tributária regularmente constituída.

Sergio André Rocha¹⁷ ensina que, quanto à constituição da obrigação tributária como requisito para realizar a transação, denota-se que o artigo 171 refere-se a um momento em que o crédito tributário já terá sido constituído, tanto que a transação, nesse caso, configura modalidade de sua extinção.

Quando da análise do texto legal supracitado, foi posto entre aspas a expressão determinação, isso porque é necessário que haja uma explanação acerca da interpretação dada pelo legislador ao assunto. Ao utilizar tal termo, tentou o legislador dar a ideia de “terminação”, “conclusão”, “ponto final”, sendo assim, entende-se que a transação não determina o litígio, se assim fosse não haveria utilidade alguma nela, pois não é necessário que haja um instituto para determinar

¹⁶ Art. 156, inciso III, do Código Tributário Nacional.

¹⁷ROCHA, Sérgio André. **Processo Administrativo Fiscal – controle administrativo do lançamento tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 386, 2009.

que exista ou não uma lide, seja ela administrativa ou processual, a lide por si só já se determina. Ao contrário disso, é preponderante um instituto que tenha como objetivo principal o término dos litígios, a resolução dos problemas, e é para isso que a Transação é colocada à tona na legislação pátria.

Consoante orientação de Bernardo Ribeiro de Moraes, entende-se:

Encontrou-se, na transação, um instrumento para terminar litígios tributários, desde que estes apresentem dúvidas sobre certa relação jurídica. Inexistindo dúvida, a transação perde o seu objeto ou finalidade. [...] A transação exige a existência de uma relação jurídica duvidosa, mesmo que seja o receio do resultado de um processo ainda não iniciado, e a existência de concessões mútuas, de parte a parte. De um lado a Fazenda Pública e de outro o sujeito passivo. O crédito tributário, por sua vez, já deve estar formalizado¹⁸

No mesmo sentido assevera Hugo de Brito Machado:

Geralmente, da transação decorre a extinção da relação obrigacional que albergava o litígio, mas tal extinção não constitui o objetivo da transação. O que há de ficar extinto pela transação é o litígio, potencial ou já instalado, vale dizer, a incerteza quanto a relação jurídica, que era incerta e por isso mesmo abrigava pretensões opostas. Com a transação desaparece a lide, vale dizer, a pretensão resistida. Não necessariamente a relação que dava ensejo às pretensões.¹⁹

No que concerne ao litígio, é necessário que exista uma resistência pelo sujeito passivo à exigibilidade do tributo. A lógica da transação no direito tributário, assim como no direito civil, se caracteriza pela necessidade de concessões mútuas, porém, aqui, se apresentam em forma de renúncia à discussão judicial ou administrativa pelo sujeito passivo, o que enseja a extinção do correspondente litígio em andamento.

Outro ponto de vista que se faz necessário abordar é a tese trazida pela nobre Professora Tereza Tarragô²⁰, a qual entende que, apesar de não prevista legalmente e o art. 171 do CTN apenas prever a Transação Terminativa, existem

¹⁸ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 457.

¹⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Vol. III, São Paulo: Atlas, 2005. p. 512.

²⁰ RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô Souza. **Alternativas consensuais de resolução dos conflitos tributários no direito brasileiro: perspectivas à luz do princípio da legalidade**. 2009. P. 124. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

formas de Transação Preventiva, que buscam evitar a instauração de uma lide, como é o caso do parcelamento e da moratória, que chegam a suspender o crédito tributário.

Assim, resta evidente que, dentro da perspectiva tributária, a transação configura-se como uma das formas de extinção do crédito tributário, através da qual ocorre a terminação dos litígios, por meio de concessão mútua das partes.

2.3. A TRANSAÇÃO COMO FORMA DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO: MODO DE SOLUÇÃO DE LITÍGIOS.

Dentre as várias formas de extinção do crédito tributário previstas pelo Código Tributário Nacional, encontra-se a Transação. O artigo 141 deste dispositivo legal complementa o que traz o artigo 156 (já descrito anteriormente) ao afirmar que o crédito tributário regularmente constituído somente irá se modificar, extinguir ou ter sua exigibilidade suspensa ou excluída nos casos previstos em Lei.

No contexto desse artigo, não podemos deixar dúvidas quanto a observância do princípio da legalidade tributária ser de suma importância, vez que, o estabelecimento de suspensão, extinção e exclusão das obrigações dependem de ato de autoridade fiscal, previstos na legislação, para se materializar.

Sendo assim, é evidente que, para que o instituto da transação pudesse ser posto em prática efetivamente no ordenamento jurídico brasileiro, uma Lei específica fosse criada para delimitar o funcionamento dele. Infelizmente, desde a instauração do Código Tributário Nacional, que previu a Transação, até os dias atuais, o Poder Legislativo Federal não se preocupou em buscar sanar essa lacuna na letra da Lei.

Se analisarmos à luz do direito material, vemos que o caminho a ser utilizado para a instauração dessa Lei seria através de um Projeto de Lei Complementar, que pode ser proposto pelo Presidente da República, por Deputados, Senadores, Comissões da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, bem como pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e por cidadãos comuns e, sendo aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional, passa a ter vigência em todo o país, respeitada a *vacatio legis*.

No caso da instauração da Lei Complementar Nacional, essa determinaria quem seria a autoridade competente para transacionar com o particular em nome do Estado, e quais as espécies tributárias e suas sanções poderiam ser discutidas pelo instituto.

Essa autoridade, por óbvio, irá realizar um juízo de conveniência e oportunidade, vez que deverá concordar com os pactos realizados entre a Fazenda Nacional e o contribuinte. Entretanto, não poderá extrapolar nenhum interesse que se volte à satisfação da coletividade e às finalidades já tuteladas pela legislação, devendo obedecer primordialmente ao que dita a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional em seus artigos.

Ademais, compete à lei também permitir ou não ao contribuinte recorrer ao judiciário após a transação para questionar valores remissivos ou não.

Quanto a esse último posicionamento, em uma breve análise fática podemos concluir que a via ideal seria não haver a possibilidade de recorrer ao judiciário, senão para discutir omissão, obscuridade, ou erro material, em virtude de que, por ser um meio alternativo de solução de conflito, se busca não sobrecarregar o judiciário.

Esse é o entendimento que prevalece dentro da doutrina majoritária e que é fortalecido por legisladores estaduais os quais, em alguns Estados da Federação, já constituíram Leis Complementares, instaurando a Transação como meio de resolução de conflitos.

Ao interpretar o art. 171 do CTN, Nadja Araújo²¹ observou que a autorização da lei para que as partes possam transacionar é a busca pelo valor devido ao Fisco e, a finalidade almejada através do acordo, é o encerramento do litígio e a consequente extinção do crédito tributário. Assim, fica a cargo do legislador, não só permitir, como também delimitar as condições que concernem às concessões mútuas entre o polo ativo – gestor fazendário – e o polo passivo – contribuinte devedor – por meio de uma solução que seja autocompositiva.

²¹ARAÚJO, Nadja. **Transação Tributária: Possibilidade de Consenso na Obrigação Imposta**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

No Estado de Pernambuco, em 2007, foi assinada a Lei Complementar 105²², tratando da transação, em sua Seção II, mais especificamente dos artigos 3º ao 8º, abaixo colacionados:

Art. 3º 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.

Art. 4º Compete à Procuradoria Geral do Estado elaborar o termo de transação, fixando as obrigações recíprocas das partes.

Art. 5º Nas transações judiciais que implicarem obrigação pecuniária para as pessoas jurídicas referidas no artigo 3º, o pagamento somente será efetuado após a homologação judicial do termo de transação e a publicação de extrato dos termos do acordo, no Diário Oficial, observando-se, ainda, o disposto no art. 100 da Constituição da República.

Art. 6º Nas transações extrajudiciais que implicarem obrigação pecuniária para as pessoas jurídicas referidas no artigo 3º, o pagamento somente será efetuado após a publicação de extrato dos termos do acordo, no Diário Oficial.

Art. 7º A transação relativa ao pagamento de débito já inscrito em precatório deverá observar a ordem constitucional de precedência.

Art. 8º 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 art. 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;

²² **LEI COMPLEMENTAR Nº 105, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007**, disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=105&comple>. Acessado em: 12/12/2017.

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.

É importante sempre manter o entendimento de que a transação no Sistema Tributário Brasileiro é mais um dos meios de solução de conflitos, que surge como uma opção inovadora e facilitadora para a agilidade processual, pois, através de uma concessão mútua entre as partes, realiza o término da lide processual, de maneira rápida e eficaz.

Não se pode confundir a transação com os demais meios, pois cada um possui sua característica e seu objeto próprio. No caso estudado, chega a entender como contraditório a possibilidade de uma extinção de crédito através de um meio consensual, uma vez que existe um confronto entre a obrigatoriedade de se cobrar o tributo pelo sujeito ativo e a possibilidade de um acordo para a resolução da pretensão assistida pelo sujeito passivo, que detém o dever legal de pagar os valores atrelados ao Código Tributário Nacional.

Contudo, enxergar apenas a contradição no instituto da transação acaba por ser uma análise rasa da matéria, pois muito mais interessa ao Fisco um acordo para pagamento e quitação de um débito do contribuinte, do que um contribuinte que seja um eterno devedor. A partir do momento em que há a possibilidade de transacionar, ambas as partes saem vitoriosas no processo tributário.

No Brasil, foi instaurado o Projeto de Lei Federal de número 5.082/2009, o qual afirma tratar-se do instituto da transação. Entretanto, como bem pontua Simone Anacleto²³, para que se tratasse desse instituto era necessário que fosse referenciado o artigo 171 do CTN, já citado anteriormente. Ao contrário disso, o PL trata dos institutos Remissão e Anistia (perdão ao valor do próprio tributo devido e perdão à infração cometida, respectivamente), visto que não aborda de fato concessões mútuas entre o contribuinte e a Fazenda Nacional, mas apenas dessa para aquele.

²³LOPES, Simone Anacleto. Projeto de lei geral de transação em matéria tributária: análise das consequências políticas e econômicas. **Tributação em Revista**, Brasília, v. 16, n. 56, p.33-40, jan. 2010.



É absurdo que por todo esse tempo não se tenha priorizado a criação de uma Lei tão importante para o desenvolvimento socioeconômico do país. É mais absurdo ainda, que um Projeto de Lei inconstitucional esteja em trâmite por mais de 10 no Congresso Nacional. Infelizmente algo que poderia trazer melhor desempenho ao Poder Judiciário Nacional é posto de lado em detrimento de outras decisões menos relevantes para a nossa situação atual.

CAPÍTULO 3

A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MODO DE REALIZAÇÃO DE JUSTIÇA EFICIENTE: ANALISANDO OS BENEFÍCIOS PARA O CONTRIBUINTE E PARA O ESTADO.

Fica claro, após melhor entendimento sobre o instituto da transação, no que ele consiste e como poderia se dar, que ele constitui a melhor solução para a situação encontrada atualmente no nosso Poder Judiciário.

Isso se dá porque a transação se apresenta como uma realização eficiente da justiça, a qual, se utilizada de forma correta, traria benefícios tanto para o contribuinte quanto para o Estado.

Entretanto o que vislumbramos atualmente está longe de ser o ideal. Muitos Estados e até mesmo a Federação, criaram leis ou projetos de leis normatizando o que dizem ser o instituto da transação, porém, na verdade, estão colocando dentro do ordenamento jurídico brasileiro “transações ocasionais”, quais sejam, concessões, dispensas, parcelamentos, mas não propriamente dito esse instituto previsto no CTN.

E por que essas concessões, dispensas, parcelamentos, etc, não se constituem como um instrumento adequado de extinção do crédito tributário? Porque, apesar de se revestirem das características próprias da transação, tais leis são editadas de forma casuística, ora abrangendo certos tributos, ora concedendo mais ou menos favores, ora privilegiando determinados setores econômicos.

Assemelham-se mais a um meio de obter, com urgência, recursos financeiros para o ente que uma forma de pacificar as lides, extinguindo a exigência mediante justas concessões mútuas.

Nessas leis ocasionais certas exigências são impostas aos contribuintes - desistência de lides judiciais, confissão de débito e pagamento de parte à vista por exemplo – sendo que o Estado figura como principal cedente em face das reduções de juros e multas, além do prazo para pagamentos estendido ao máximo. Na verdade, parecem privilegiar aquele contribuinte que é mau pagador. São exemplos diversas leis federais, como o REFIS, PAES, PAEX, nas quais o

contribuinte acaba por ter uma redução gritante de multa e juros, parcelamentos infinitos da dívida, apenas para que, de alguma forma, ele quite seus débitos.

Enfim, a necessidade de edição de uma lei nacional e geral de transação tributária se impõe.

Utilizando esses meios não tão eficazes para regularizar a arrecadação tributária nacional, o Estado não só se prejudica, pois deixa de arrecadar, como também prejudica a sociedade, que deixa de ver o investimento desses valores.

3.1. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.

Em breve consulta ao site Jurisprudência Unificada²⁴, administrado pelo Conselho da Justiça Federal para pesquisa de jurisprudências pátrias nos nossos tribunais, vê-se que são muitas as decisões que versam sobre o tema da transação tributária.

Entretanto, a maioria delas corre no sentido do não reconhecimento de parcelamento como modalidade de transação tributária, é o caso dessa, do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS A EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO EM VIRTUDE DE ADESÃO DO CONTRIBUINTE A PROGRAMA DE PARCELAMENTO OU PAGAMENTO À VISTA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. TRANSAÇÃO NÃO-CONFIGURADA. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CABIMENTO.

1. A adesão do contribuinte a programa instituído por lei para fins de parcelamento ou pagamento à vista de créditos tributários não configura transação, pois o Código Civil só permite a transação quanto a direitos patrimoniais de caráter privado (art. 841). Se recair sobre direitos contestados em juízo, a transação será feita por escritura pública, ou por termo nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz (art. 842). De acordo com o

Código Tributário Nacional, a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário (art. 156, III, c/c art. 171). A lei indicará, ainda, a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso (art. 171, parágrafo único). Por não se tratar de transação, não se aplica ao caso o § 2º do art. 26 do Código

²⁴ Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

de Processo Civil, segundo o qual, "havendo transação e nada tendo as partes disposto quanto às despesas, estas serão divididas igualmente".

2. Em se tratando de extinção do processo em virtude de adesão a parcelamento, a incidência ou não da verba honorária deve ser examinada caso a caso, à luz da legislação processual própria. Por exemplo, em se tratando de mandado de segurança, é indevida a condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e em conformidade com as Súmulas n.s 512 do STF e 105 do STJ. Por sua vez, em embargos à execução fiscal de créditos da União, não cabe a condenação em honorários advocatícios porque já incluído no débito consolidado o encargo do Decreto-lei n. 1.025/69, nele compreendidos os honorários, consoante enuncia a Súmula n. 168 do extinto TFR. Já em ação desconstitutiva, ação declaratória negativa, ou em embargos à execução nos quais não se aplica o Decreto-Lei n. 1.025/69, a verba honorária será cabível nos termos do art. 26, caput, do Código de Processo Civil. Nesse sentido, aliás, são os seguintes precedentes da Primeira Seção: EREsp 475.820/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 15.12.2003, p.175; EREsp 426.370/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 22.3.2004; p.189.

3. Esta Turma, ao julgar o REsp 884.071/GO, sob a relatoria da Ministra Eliana Calmon, enfrentou situação semelhante à dos presentes autos, ocasião em que decidiu serem devidos os honorários advocatícios em sede de embargos à execução, independente da condenação em honorários na execução fiscal. Essa tese fixou-se após o julgamento dos EREsp 81.755/SC, pela Corte Especial, e vem sendo aplicada desde então.

4. Recurso especial provido.

REsp 1244347 / MS. RECURSO ESPECIAL. 2011/0050368-5. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141). T2 - SEGUNDA TURMA. 14/04/2011 DJe 28/04/2011.

Já seguia esse mesmo entendimento o Tribunal Regional Federal da 5ª

Região:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PARCELAMENTO DO DÉBITO. HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO. EXTINÇÃO DA DÍVIDA. IMPOSSIBILIDADE.

1. O parcelamento do débito exequendo, na execução fiscal, implica tão somente, a suspensão do processo, conservando-se a certidão de Dívida Ativa a sustentar a execução até a extinção da dívida.

2. O parcelamento não se confunde com a transação extintiva do crédito. Esta (transação) é forma de extinção de crédito tributário, conforme autoriza o artigo

156, III, do CTN, que tem como consequência o término do direito da Fazenda Pública de cobrar obrigação tributária.

3. O acordo de parcelamento da dívida tem efeito meramente suspensivo. Precedente do STJ e desta Corte Regional.

4. Apelação provida.

AC416949/CE. QUARTA TURMA.UNÂNIME. 19 DE JANEIRO DE 2010. DESEMBARGADORA FEDERAL MARGARIDA CANTARELLI. FONTE: DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETÔNICO – DATA: 29/01/2010 – PÁGINA: 542.

Sendo assim, é claro que o entendimento dos Tribunais também é de que as leis instauradas até o momento para flexibilizar a cobrança dos contribuintes endividados não se constituem como maneira de transacionar o problema, mas sim, medidas paliativas de solução, que continuam mantendo o poder judiciário “abarroado” de lides processuais envolvendo a Fazenda e os maus contribuintes.

3.2. DA URGENTE NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE LEI NACIONAL REGULAMENTANDO A TRANSAÇÃO

Mesmo possuindo diversas leis e projetos de lei, o Poder Legislativo Federal ainda não tratou especificamente do problema da transação. Porém, diante das circunstâncias encontradas atualmente no Brasil, se trata de uma medida urgente para organizar e restabelecer a celeridade do poder judiciário.

O primeiro fator a ser observado nesta Lei Nacional deve ser a concessão de ambas as partes, contribuinte e Estado, para que de fato se trate de uma lei acerca da transação.

Assim, precisa-se estabelecer quais os caminhos a serem seguidos tanto pelo contribuinte quanto pelo Estado, quais os critérios, que devem girar em torno dos valores da dívida e da sua importância social, para as concessões serem estabelecidas.

É importantíssimo que haja uma via extrajudicial disponível para a solução de conflitos através do cunho transacional e que pessoas sejam contratadas e treinadas para estabelecer essa conciliação entre as partes.

Ainda, é preponderante que se delimite o alcance da transação, ou seja, se ela poderá recair em cima de todos os tributos, multas, sanções tributárias, ou se apenas sobre alguns e quais seriam eles.

Caberá ainda ao legislador definir qual será a autoridade competente e a instância judicial cabível para homologar a transação entre o particular e a União e qual o meio para a solicitação dessa homologação.

Por fim, deve-se ater o legislador sempre ao interesse social buscado por esse instituto, ou seja, sempre o bem-estar social deve ser posto em primeiro plano. Deve-se buscar incessantemente que a sociedade, o todo, não seja prejudicado em virtude da má administração de poucos.

Sob aspecto formal a norma jurídica adequada seria uma lei complementar a fim de que possa se impor frente a todos os entes da federação. O caminho poderia ser, inclusive, o de promover uma alteração no Código Tributário Nacional para inserção de dispositivos que regulassem, nacionalmente, o instituto.

Essa “Lei Geral de Transação” deve dar uniformidade nacional ao instituto, ou seja, para a União, os Estados e Municípios, estabelecendo as regras a serem seguidas por cada um e em conjunto por todos.

3.3. DA LEI GERAL DE TRANSAÇÃO E DO DESAFOGAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NACIONAL.

Com a criação de uma Lei Geral de Transação de cunho nacional, a consequência, de médio a longo prazo, seria o desafoamento do poder judiciário.

Isso ocorreria porque, como mostrado ao longo do trabalho, as lides não chegariam sequer a ingressar no plano judiciário, sendo resolvidas antes mesmo, através de uma via consensual de solução de conflitos.

Dessa forma, o poder público, o contribuinte e a sociedade de maneira geral sofreria muito menos em todo o processo em virtude de que o princípio da celeridade processual poderia ser respeitado e o grande dispêndio de valores seria consideravelmente diminuído (principalmente se considerar as custas processuais pagas em um processo que dure quase 10 anos no poder judiciário).

É importante ainda salientar que, a Lei de Transação traria a sensação de segurança jurídica àqueles bons pagadores, pois não haveria a perspectiva de que o mau contribuinte sempre poderá esperar por uma lei mais benéfica para que resolva a sua situação de endividamento.



Em última análise é preciso entender que o que está em jogo é a própria Democracia e a sua economia, pois, se prefere que o sistema tributário possua regras mais rígidas, sendo essas garantidoras da isonomia e da segurança jurídica do que um sistema que venha a consagrar os subjetivismos daqueles que não são bons contribuintes.

CONCLUSÃO

Com o presente trabalho buscou-se trazer à tona uma problemática que necessita de urgente atenção no atual Sistema Normativo Brasileiro. A transação é um instituto peculiar, previsto no Código Civil, em seu artigo 849 e no Código Tributário Nacional, em seu artigo 171, que se bem ajustado às necessidades sociais e dos poderes federativos, pode facilitar enormemente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Sabe-se que atualmente o Sistema Judiciário encontra-se extremamente sobrecarregado de lides que aguardam para serem analisadas, instruídas e julgadas.

É evidente que, atualmente, no Brasil, a celeridade processual está altamente comprometida, estudos indicam que a média de tempo que um processo de execução no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional leva para ser julgado é de quase 10 anos e onera o poder público em, no mínimo, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Também é de conhecimento geral que a grande parte processual é a União – Fazenda Nacional, que sozinha possui responsabilidade em mais de 50% dos processos que correm frente ao Poder Judiciário, consagrando-se como a “rainha das ações” e sendo a grande responsável pela sobrecarga judiciária.

Esse trabalho buscou evidenciar que através da transação seria possível que os conflitos entre a União e o particular fossem dirimidos antes mesmo de adentrar à via judicial, o que geraria celeridade processual e garantia de direitos para todos.

Através de um sistema conciliatório, onde tanto o particular quanto a União – Fazenda Nacional, se comprometeriam a concederem mutuamente para que a lide fosse extinta, não haveria uma sobrecarga gritante do judiciário.

É importante que um estudo aprofundado sobre o instituto seja realizado, principalmente quando da elaboração das leis. Muitas legislações surgiram com o papel de transacionar, entretanto não se efetivam como tal, pois apenas a União concede para o contribuinte, que recebe privilégios como parcelamentos, perdão de dívidas e multas, etc.

Porém, o que precisa ser entendido é que essas leis casuísticas de transação acabam por privilegiar os maus contribuintes e a conferir uma falta de segurança jurídica àqueles que são bons pagadores.

É importante o entendimento dos nossos legisladores sobre o tema, principalmente sobre o fato de que, ao se omitirem, o prejuízo social é pungente, pois os cofres públicos continuam a ser onerados para a manutenção das vias judiciais e a resolução dessas lides tributárias. Já imaginou quanto de capital seria poupado se a transação fosse instaurada? Muito. E esse capital poderia ser redirecionado para diversos outros fins, muito importantes para a sociedade brasileira como um todo.

Dessa forma, não há que se negar a real importância da criação de uma Lei Nacional que instrua o Instituto, o normatizando, dando a ele seus limites de atuação, demonstrando em quais situações, por qual autoridade, quem pode configurar no polo passivo, etc, fazendo com que haja um planejamento verdadeiro para trazer de volta o real Poder Judiciário, ativo e vivo, como a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 propõe.

Como bem visto, o instituto da transação, se devidamente normatizado, seria de grande importância para o desenvolvimento socioeconômico do país, fazendo com que o capital investido na resolução dos conflitos em via judicial fosse poupado e pudesse ser reinvestido em outras áreas, além de garantir que o Poder Judiciário poderia voltar a trabalhar em comunhão com o princípio da celeridade processual, tão falado mas tão pouco praticado em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Nadja. **Transação Tributária: Possibilidade de Consenso na Obrigação Imposta**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado**. Rio de Janeiro: Ed. Paulo de Azevedo, 1955.

CHATT, Bogo. **A transação como forma alternativa de solução de conflito em matéria tributária**. Disponível em: <http://www.jurisite.com.br/doutrinas/Tributario/douttribut98.html>.

CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Vale; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Nota técnica: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2009.

DERZI, Mizabel. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Forense, 1999.

LEI COMPLEMENTAR Nº 105, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007, disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=105&comple>.

LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm.

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm.

LOPES, Simone Anacleto. **Projeto de lei geral de transação em matéria tributária: análise das consequências políticas e econômicas**. *Tributação em Revista*, Brasília, v. 16, n. 56, p.33-40, jan. 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Vol. III, São Paulo: Atlas, 2005.

MENDONÇA, Manoel Ignácio Carvalho de. **Doutrina e prática: das obrigações ou tratado geral dos direitos de crédito**. Curityba: Typ. e Lith. a vapor Imp. Paranaense, 1908.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ROCHA, Sérgio André. **Processo Administrativo Fiscal – controle administrativo do lançamento tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RODRIGUES, Tereza Cristina Tarragô Souza. **Alternativas consensuais de resolução dos conflitos tributários no direito brasileiro: perspectivas à luz do princípio da legalidade**. 2009. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento da sentença**. 29. ed. rev. e atual. - São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2017.