

Transação tributária – A experiência de Blumenau e possíveis avanços para o país

A pandemia do covid-19 vem provocando uma crise sanitária de grandes proporções, com graves consequências nos campos econômico, político e social. Como o debate público promovido pelo Instituto Brasileiro de Arbitragem Tributária (IBAT) neste espaço tem demonstrado, os métodos alternativos, ou adequados, de solução de litígios na esfera tributária têm um papel relevante a desempenhar para mitigar os efeitos econômicos da crise sanitária¹.

A relevância deste papel fica ainda mais nítida quando se nota que tais métodos constituem uma demanda concreta do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988. A justiça distributiva é um dos valores centrais da Constituição e, para assegurar a concretização deste valor, é indispensável, entre outras medidas, a ampliação das possibilidades de acesso à solução de conflitos tributários, o que implica assegurar o acesso à justiça na seara tributária².

Uma das possibilidades de acesso à justiça tributária reside na transação tributária, instituto que, em razão de sua importância, passará a ser regularmente discutido (em conjunto com o negócio jurídico processual) em comitê temático específico criado pelo IBAT³ e do qual o autor é coordenador. A ideia é estudar o tema em profundidade e abordá-lo em artigos, webinars⁴, seminários, congressos e futuros cursos a serem oferecidos pelo IBAT, de modo a criar um amplo conjunto de ideias que sirva ao seu aperfeiçoamento no país.

¹ Cf., a título de exemplo, FERNANDES, André Luiz Fonseca, *A Necessidade de uma Transação Tributária Realmente Extraordinária*, Migalhas. Publicação de 6/5/20 (<https://www.migalhas.com.br/depeso/326159/a-necessidade-de-uma-transacao-tributaria-realmente-extraordinaria>) e PASQUALIN, Roberto, *Arbitragem Tributária – Implantação no Brasil: Por que Sim!...*, Migalhas. Publicação de 22/5/20 (<https://www.migalhas.com.br/depeso/327518/arbitragem-tributaria-implantacao-no-brasil-por-que-sim->).

² PISCITELLI, Tathiane, *Arbitragem no Direito Tributário: Uma Demanda do Estado Democrático de Direito in Arbitragem Tributária: Desafios Institucionais Brasileiros e a Experiência Portuguesa*, PISCITELLI, Tathiane, MASCITTO, Andréa e MENDONÇA, Priscila Faricelli de (coord.), 2^a ed., rev., atual. e amp., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 185 a 187.

³ Também foram criados os seguintes comitês temáticos: (i) Arbitragem Tributária e seus Efeitos Econômicos; (ii) Arbitragem Tributária no Direito Internacional; (iii) Tributação na Arbitragem; e (iv) Legislação.

⁴ O próximo webinar está agendado para o dia 25/6/20 e terá a especialíssima participação da Dra. Cleide Regina Furlani Pompermaier, Procuradora do Município de Blumenau e uma das autoras – em conjunto com a Dra. Ângela dos Santos Farias, também Procuradora do Município de Blumenau - do projeto de lei que deu origem, naquele Município, ao exitoso Programa de Transação de Créditos Tributários e Não Tributários (Lei 8.532/17).

A transação tributária constitui, nos termos do art. 171 do CTN⁵, método autocompositivo de solução de controvérsias tributárias⁶, fundado em lei, que pressupõe concessões mútuas entre as partes envolvidas (administração tributária e contribuintes/responsáveis), para que seja possível o término do litígio e a extinção da obrigação tributária.

Até a edição da MP 899/19 (MP)⁷, a assim chamada *MP do Contribuinte Legal*, praticamente não havia transação tributária na esfera federal⁸. A situação era distinta nas esferas estaduais e municipais, podendo-se dizer que o instituto era mais desenvolvido no âmbito municipal do que no âmbito estadual⁹.

A situação mudou com a referida MP, com a respectiva lei de conversão - lei 13.988/20¹⁰ – e com as diversas portarias e editais que regulamentaram as espécies de transação tributária federal.

De fato, e destacando apenas as portarias que estão em vigor: (I) a *transação tributária ordinária na cobrança da dívida ativa da União* é regulamentada pela portaria do procurador-geral da Fazenda Nacional (PGFN) 9.917/20¹¹; (II) a *transação tributária extraordinária na cobrança da dívida ativa da União* é regulamentada pela portaria do ministro da Economia 103/20¹² e pela portaria PGFN 9.924/20¹³ (e está em vigor até 30/6/20); (III) a *transação tributária excepcional na cobrança da dívida ativa da União* é regulamentada pela portaria PGFN 14.402/20¹⁴ (e poderá ser celebrada no período de 1º de julho a 29 de dezembro de 2020); e (IV) as *transações tributárias por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica ou de pequeno valor* são disciplinadas pela portaria do ministro da Economia 247/20¹⁵ (aguarda-se a publicação dos editais da Secretaria Especial da Receita Federal

⁵ “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em (de)terminação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.”

⁶ O método autocompositivo envolve apenas as partes interessadas (e, na transação, não há participação de um terceiro facilitador, como se dá na conciliação e na mediação). Diferentemente, um método heterocompositivo envolve a solução do litígio por um terceiro imparcial (como o juiz ou o árbitro).

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv899.htm .

⁸ Poderia haver transação tributária no âmbito de Juizado Especial Federal (JEF), em decorrência do art.10, parágrafo único da lei 10.259/01 e da portaria AGU 109/07 (cf. OLIVEIRA, Philippe Toledo Pires de, *A Transação em Matéria Tributária*, São Paulo: Quartier Latin, 2015, pp. 186 a 190).

⁹ MASCITTO, Andréa, PISCITELLI, Tathiane, e FUNAGOSHI, Cristina Mari, *A Realidade da Transação Tributária no Brasil*, Jota. Publicação de 19/4/18

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm .

¹¹ <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-9.917-de-14-de-abril-de-2020-252722494> .

¹² <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-103-de-17-de-marco-de-2020-248644107> .

¹³ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108609>

¹⁴ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=110357&visao=anotado>

¹⁵ <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-247-de-16-de-junho-de-2020-261923979> .

do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que permitirão a celebração destas modalidades de transação tributária).

Pretende-se, por meio de todas estas espécies de transação tributária, criar um novo paradigma na relação entre a administração tributária federal e o sujeito passivo da obrigação tributária (contribuintes e responsáveis), primando pelo diálogo e pela cooperação. Isto é dito expressamente pelo art. 3º, inciso IV da portaria do ministro da Economia 247/20 (*transações tributárias por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica ou de pequeno valor*), e é inerente às demais modalidades de transação tributária.

Tal objetivo é acompanhado de outros igualmente importantes, como o de assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma a equilibrar os interesses da União e dos contribuintes (art. 3º, inciso III da portaria PGFN 9.917/20 - *transação tributária ordinária*) e o de viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira dos devedores inscritos em dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo covid-19 em sua capacidade de geração de resultados e na perspectiva de recebimento dos créditos inscritos, tudo de modo a permitir a manutenção da fonte produtora e do emprego dos trabalhadores (art. 2º, inciso I da portaria PGFN 9.924/20 - *transação tributária extraordinária* – e art. 2º, incisos I e II da portaria PGFN 14.402/20 - *transação tributária excepcional*).

Como se lê na exposição de motivos da MP que está na origem da Lei¹⁶, todo o modelo de *transação tributária ordinária na cobrança na dívida ativa da União* (que também serve de base à *transação tributária extraordinária* e à *transação tributária excepcional*) “possui bastante similaridade com o instituto do ‘Offer in Compromise’, praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América.” A similaridade está ligada à análise detalhada do perfil de cada devedor, que permite a aferição de sua capacidade de pagamento dos débitos inscritos em dívida ativa da União¹⁷.

É evidente que a experiência estrangeira relativa à transação tributária, desde que bem adaptada à realidade brasileira, pode ser muito útil ao desenvolvimento do instituto no país. Mas será que, para alcançar os objetivos a que se propõem, as modalidades de transação tributária federal anteriormente referidas também não teriam algo a aprender com a toda a experiência de transação tributária já desenvolvida no Brasil, sobretudo na esfera municipal?

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf .

¹⁷ A influência do regime americano do *Offer in Compromise* no modelo brasileiro de transação tributária também foi destacada em entrevista coletiva na qual a PGFN apresentou a *transação tributária excepcional*. Cf. <https://youtu.be/HTRnZUMN2cY> .

A resposta é positiva quando se analisa, por exemplo, o exitoso Programa de Transação de Créditos Tributários e Não Tributários, criado no município de Blumenau pela lei 8.532/17¹⁸.

Oriundo de projeto de lei preparado pelas dras. Cleide Regina Furlani Pompermaier e Ângela dos Santos Farias, ambas Procuradoras do município de Blumenau, o referido Programa foi apresentado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como referência sobre o tema¹⁹.

O mencionado Programa parte de premissa bem explicitada por Cleide Regina Furlani Pompermaier: ele envolve prática colaborativa entre fisco e contribuinte, fundada no diálogo entre as partes com a finalidade de extinguir litígios e os respectivos créditos tributários²⁰, diálogo este que dá ao processo tributário uma dimensão de humanização que nele não pode faltar²¹.

É com base nesta premissa que o mencionado Programa foi criado em Blumenau. Abrange ele (I) créditos tributários e não tributários daquele município, objeto de execução fiscal ajuizada até 31/12/14 ou de litígio judicial, cujo valor histórico não ultrapasse o montante equivalente a 40 (quarenta) salários mínimos vigentes no momento da transação, (II) sendo que o devedor só pode transacionar créditos tributários com o município uma única vez, e (III) desde que não seja réu ou não tenha sido condenado por crime contra a ordem tributária.

Presentes os requisitos objetivos acima referidos, é necessária ainda a aferição de requisitos subjetivos para celebração de transação tributária. Isto se dá, como explica Cleide Regina Furlani Pompermaier, *“por meio de uma tabela de pontuação, que vai de zero a cinco, em que será considerado, em cada caso em particular, o histórico fiscal do devedor, a economicidade da medida, a sua situação econômica, o tempo de duração do processo em Juízo, a chance de êxito do município na causa e, finalmente, a existência de precedentes jurisprudenciais contra a tese do credor já pacificadas por súmula dos tribunais superiores, repercussão geral ou recursos repetitivos.”*²²

¹⁸ <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/b/blumenau/lei-ordinaria/2017/854/8532/lei-ordinaria-n-8532-2017-dispoe-sobre-transacao-de-creditos-tributarios-e-nao-tributarios-do-municipio-de-blumenau-objeto-de-execucao-fiscal-ajuizada-ate-31122014-ou-de-litigio-judicial-nas-hipoteses-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=8532>.

¹⁹ Cf. <https://www.blumenau.sc.gov.br/governo/procuradoria-geral-do-municipio/progemp/programa-inadito-da-prefeitura-seraa-apresentado-em-brasilia83>.

²⁰ Como o foco deste artigo é a transação tributária, não se fará referência à transação de créditos que não tenham natureza tributária.

²¹ POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani, *A Transação Tributária e a Possibilidade de se Conceder Desconto sobre o Montante Principal do Débito*, Jus.com.br. Publicação de 3/20 (<https://jus.com.br/artigos/79902/a-transacao-tributaria-e-a-possibilidade-de-se-conceder-desconto-sobre-o-montante-principal-do-debito>).

²² POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani, *Transação Tributária é Realidade em Blumenau e Modelo pode ser Replicado*, CONJUR. Publicação de 29/9/18

Celebrada a transação tributária em Blumenau, o devedor poderá obter descontos de 100% do montante de juros e de multa (anistia) e de até 70% do montante do crédito principal (remissão). Poderá haver ainda parcelamento em até 6 parcelas mensais, ou em até 24 parcelas mensais, “desde que a execução fiscal esteja garantida por penhora integral, ou seja prestada caução suficiente pelo devedor” (art. 10, §4º da lei 8.532/17).

Na hipótese de insolvência do devedor, a transação tributária poderá envolver a dação em pagamento de bens móveis e imóveis.

Não é possível, nos limites deste espaço, detalhar todo o procedimento de transação tributária de Blumenau e especificar todas as suas vantagens e (algumas) desvantagens (será que a transação tributária não poderia englobar também créditos tributários em discussão administrativa, ou mesmo de montante superior a 40 salários mínimos?).

Mas é indispensável assinalar os pontos de maior importância, pontos estes que permitiram, no período de 12 de abril de 2018 (data na qual o Programa teve início na prática) a 24 de outubro de 2019, a realização de 1.112 transações, com o encerramento de 1.897 processos de execução fiscal e a negociação de R\$ 2.745.531,68²³.

Tais pontos residem na *Câmara de Transação e nas audiências de transação*. A *Câmara de Transação* é composta por dois Procuradores do município titulares e dois Procuradores do município suplentes que, entre outros requisitos, devem estar habilitados, a partir de cursos de formação específicos, nas práticas de mediação e de transação. Esta habilitação permite aos membros da *Câmara de Transação* uma visão diferenciada em relação ao sujeito passivo da obrigação tributária, o que oferece uma perspectiva efetiva de diálogo e de cooperação, e não de litígio.

Esta visão diferenciada de diálogo e de cooperação é fundamental para as transações tributárias que são celebradas na *Câmara de Transação*. Isto é feito nas *audiências de transação*, audiências públicas realizadas entre os Procuradores Municipais membros da Câmara de Transação e os contribuintes/responsáveis e seus procuradores e que permitem um “processo humanizado” na celebração da transação²⁴, já que se trata de uma

²³ POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani, *A Transação Tributária e a Possibilidade de se Conceder Desconto sobre o Montante Principal do Débito*, Jus.com.br. Publicação de 3/20 (<https://jus.com.br/artigos/79902/a-transacao-tributaria-e-a-possibilidade-de-se-conceder-desconto-sobre-o-montante-principal-do-debito>).

²⁴ Para mais detalhes sobre a *audiência de transação*, vale a pena conferir a palestra de Cleide Regina Furlani Pompermaier em evento promovido em janeiro de 2020 pela Federação Catarinense dos Municípios - FECAM (<https://youtu.be/ZjcgkGS6RIY>).

oportunidade para ouvir o contribuinte e para conhecer não apenas a sua situação econômica, mas também a sua situação familiar e de saúde²⁵.

Será que a experiência de uma (ou mais) *Câmara(s) de Transação e de audiências públicas de transação*, nos moldes do que é feito em Blumenau, não poderia contribuir ao aperfeiçoamento da transação tributária federal? Alguns (ou muitos, a depender do valor envolvido) cliques no sistema Regularize da PGFN seriam suficientes para que se tenha transação tributária nos termos do art. 171 do CTN? Ou, embora digna de elogios, a legislação que trata da transação tributária federal se ressente da falta de um “processo humanizado” na celebração da transação?

A questão merece ser amplamente debatida pela comunidade jurídica. Uma das oportunidades para tanto é o *webinar* a ser realizado pelo Comitê Temático de Transação Tributária e Negócio Jurídico Processual do IBAT no dia 25/6/20, com a especialíssima participação da dra. Cleide Regina Furlani Pompermaier.

***André Luiz Fonseca Fernandes** é mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenador do Comitê Temático de Transação Tributária e Negócio Jurídico Processual do **Instituto Brasileiro de Arbitragem Tributária – IBAT**. Sócio do escritório Alcides Jorge Costa Advogados Associados.

²⁵ “A audiência de transação é documentada com a confecção de um termo, contendo, em suma, o relatório da lide, o demonstrativo detalhado do crédito tributário, os fundamentos de fato e de direito, as motivações e condições para cumprimento do acordo, incluindo as condições econômico-financeiras do devedor, a descrição das concessões mútuas das partes para a extinção da obrigação pela transação, as responsabilidades do sujeito passivo no eventual descumprimento dos termos acordados e a renúncia expressa do sujeito passivo aos direitos ou interesses anteriores relativos ao objeto da transação.” (POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani, *Transação Tributária é Realidade em Blumenau e Modelo pode ser Replicado*, CONJUR. Publicação de 29/9/18