

## **PARECER**

### **I. INTRODUÇÃO**

A edição da Lei n. 13.988/2020, resultante da conversão da Medida Provisória n. 899/2019, representa avanço e reconhecimento pela Administração Pública de que a cobrança da dívida tributária e não-tributária por ela abrangida deve ser realizada de forma eficiente e realista, otimizando os recursos públicos empregados para este fim, sob a luz do contexto econômico-financeiro do devedor. A adoção da transação é reflexo da busca de uma nova política fiscal de cobrança, com o objetivo de abandonar sucessivos parcelamentos especiais, que alcançam não só contribuintes em dificuldades financeiras, mas também aqueles que não precisariam se valer de condições mais favoráveis para adimplir suas obrigações tributárias.

Para créditos tributários classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação – os quais superavam R\$1 trilhão de reais ao final de 2019 –, a Lei n. 13.988/2020 estabelece a possibilidade de o devedor celebrar transação tributária, cujas condições envolveriam descontos, prazos alongados para pagamento e/ou substituição de garantias. Neste cenário, a dívida fiscal poderá ser equacionada à realidade econômico-financeira do devedor.

Até hoje, a dívida tributária de empresas em recuperação judicial não tinha sido objeto de regulamentação realista, permitindo um adequado equilíbrio. Muitas vezes as execuções fiscais em curso não são bem-sucedidas, com decisões judiciais que impedem leilão de bens penhorados, considerados indispensáveis para a preservação do devedor em recuperação judicial, ficando a dívida tributária sem solução. A transação tributária, nos moldes em que instituída, é um interessante meio de solucionar essa questão, embora não deva ser considerada um impeditivo à introdução de novo parcelamento especial mais benéfico para empresas em recuperação judicial, uma vez que aquele previsto na Lei n. 10.522/2002, com alteração

da Lei n. 13.043/2014, não é capaz de proporcionar o fôlego financeiro necessário para recuperandas.

Além disso, é positiva a iniciativa de possibilitar a transação tributária para os casos de controvérsias relevantes e disseminadas que, claramente, visa solucionar disputas importantes e que se multiplicam, o que pode desafogar o Poder Judiciário.

Deve ser notado que a redação original da MP 899/2019 previa o direito da União Federal pleitear a falência do contribuinte no caso de descumprimento da transação não foi incluída na lei de conversão, o que é elogiável.

Espera-se que, se bem aplicada, a transação sirva como importante instrumento para auxiliar as empresas brasileiras neste momento econômico delicado, com a respectiva arrecadação de recursos para os cofres públicos. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ("**PGFN**") estima que, até 2021, possam ser arrecadados R\$13,7 bilhões como resultado da aplicação da transação tributária.<sup>1</sup> Em apresentação sobre o tema, representante da PGFN afirmou que, desde a edição da MP 899/19, já foram celebradas aproximadamente trinta mil transações, envolvendo créditos tributários de mais de R\$8 bilhões.<sup>2</sup>

Abaixo, apresentamos os principais aspectos da Lei n. 13.988/2020, bem como algumas observações sobre a regulamentação do tema.

## **II. ASPECTOS GERAIS DA TRANSAÇÃO**

O artigo 171 do Código Tributário Nacional prevê a possibilidade, desde sua edição em 1.966, de a lei facultar os "*sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação do litígio e conseqüente extinção do crédito*

---

<sup>1</sup> <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020>, acessado em 01.07.2020.

<sup>2</sup> <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/2020/transacao-excepcional-nova-modalidade-preve-descontos-e-condicoes-facilitadas-de-entrada>, acessado em 01.07.2020

*tributário.*” Em outras palavras, a transação é instrumento que, por meio de concessões recíprocas, permite a extinção do crédito tributário, pondo fim a controvérsias entre fisco e contribuinte.

O CTN, diploma com *status* de lei complementar, é fundamento e baliza das legislações ordinárias dos entes federados que, portanto, podem instituir e se valer da transação como meio de extinção de créditos tributários. A lei federal ora comentada é pioneira neste sentido.

### **III. ASPECTOS GERAIS DA TRANSAÇÃO FEDERAL**

#### ***III.A. Paradigma Estrangeiro***

A exposição de motivos da Medida Provisória n. 899/2019, que foi convertida na Lei federal sob análise, indica que a transação por ela introduzida tem similaridade com a figura “*offer in compromise*” praticada pelo Internal Revenue Service, nos Estados Unidos da América. Como se perceberá no decorrer do presente, tal afirmação é verdadeira com relação à transação na modalidade por proposta, mas não necessariamente no que toca às outras modalidades, quando, em alguns casos, poderá inclusive se assimilar, ao menos em parte, a programas de recuperação fiscal já ocorridos no passado.

Na figura estrangeira da “*offer in compromise*”, quando há dúvida da capacidade econômico-financeira do contribuinte de quitar sua obrigação, cabe ao fisco verificar o perfil e capacidade econômico-financeira de cada devedor e, se o caso, transacionar, recebendo parte do crédito tributário. Não fica a critério do contribuinte eleger se adere ou não ao acordo e a condição de pagamento mais favorável, independentemente de sua real capacidade econômico-financeira.

Nas palavras dos professores Camilla E. Watson e Brookes D. Billman, Jr., “*if the taxpayer’s financial woes are less dire, so that she can pay some of the tax liability, she can make an offer in compromise, in which she can propose to pay less than the amount she owes.*”<sup>3</sup> As explicações

atuais do IRS sobre essa forma alternativa de quitação de créditos tributários não deixa dúvidas que uma das razões para uma transação é a dificuldade econômica concreta experimentada por um devedor.<sup>4</sup>

Assim, como se percebe, a adoção da transação na esfera federal, é reflexo da busca de uma nova política fiscal de cobrança, mais racional e em sintonia com a realidade do devedor, em similaridade com a experiência norte-americana e com a finalidade de abandonar sucessivos parcelamentos especiais.

### **III.B. Princípios**

Segundo a Lei n. 13.988/2020, na regulamentação e aplicação da transação, devem ser observados, dentre outros, os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos, da eficiência, e da publicidade, resguardadas as informações protegidas por sigilo.

A Portaria n. 9.917/2020, editada pela PGFN, determina a aplicação dos seguintes princípios à transação, quais sejam: o de boa-fé do contribuinte, o de concorrência leal entre contribuintes, o de estímulo à autorregularização e conformidade fiscal, de redução de litigiosidade, de menor onerosidade dos meios de cobrança, de adequação dos meios de cobrança à capacidade de pagamento dos devedores inscritos na dívida ativa da União, da autonomia da vontade, e do atendimento ao interesse público, além daqueles estabelecidos em lei.

### **III.C. Limites Objetivos**

A transação pode ter como objeto qualquer crédito da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

---

<sup>3</sup> WATSON, Camilla E. e BILLMAN JR., Brookes D. *Federal Tax Practice and Procedure. Cases, Materials and Problems*. Minnesota: Thomson West, 2004, pg. 806.

<sup>4</sup> <https://www.irs.gov/taxtopics/tc204>, acessado em 08.07.2020

Como regra geral, é vedada a transação que reduza multas de natureza penal; que conceda descontos relativos ao SIMPLES Nacional, enquanto não editada lei autorizativa; que parcele ou reduza débitos de FGTS, enquanto não autorizado pelo seu Conselho Curador; ou que envolva devedor contumaz, conforme definido em lei específica.

Também como regra geral, não é permitida a cumulação de reduções proporcionadas por edital em transação, com quaisquer outras benesses asseguradas na legislação, que sejam relativas a créditos abrangidos pela transação. Quando houver redução do crédito, os encargos legais acrescidos à dívida ativa serão obrigatoriamente reduzidos em percentual não inferior ao aplicado às multas e juros de mora transacionados.

A Portaria PGFN n. 9.917/2020 deixa claro, em seu artigo 14, que são vedadas transações que reduzam o montante principal do crédito, que impliquem redução superior a 50% do valor total dos créditos a serem transacionados, que conceda prazo de quitação superior a 84 meses (com limite de redução de 70% e prazo de 145 meses para pessoa física, microempresa ou empresa de pequeno porte, Santas Casas e instituições de ensino), e que envolva créditos não inscritos em dívida ativa da União.

Ainda, a mencionada Portaria veda, em seu artigo 16, a concessão de moratória ou parcelamento em prazo superior a 60 meses das contribuições previdenciárias patronal, do empregado e demais segurados.

### ***III.D. Limites Subjetivos***

Podem celebrar transação, como credor, a União Federal, suas autarquias e fundações.

No âmbito da União Federal, são passíveis de transação créditos tributários não judicializados sob administração da Receita Federal do Brasil, bem como a dívida ativa e os tributos da União sob cobrança pela PGFN. Na esfera das autarquias e fundações públicas federais, podem ser transacionados débitos cuja cobrança incumba à Procuradoria-Geral Federal

e à Procuradoria-Geral da União, conforme ato do Advogado-Geral da União.

Na qualidade de devedor, pode figurar não só o contribuinte, como também o responsável tributário. A lei menciona também parte adversa, deixando margem para que terceiro envolvido no litígio por qualquer razão possa transigir.

### ***III.E. Dever de Identificação dos Meios de Extinção do Crédito Tributário e Compromissos Mínimos do Devedor***

A proposta de transação deve identificar os meios para a extinção do crédito, e será condicionada à assunção de alguns compromissos mínimos pelo devedor, quais sejam:

- (i) não utilização da transação de forma abusiva, com a finalidade de limitar, falsear ou prejudicar de qualquer forma a livre concorrência ou a livre iniciativa econômica;
- (ii) não utilizar pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal;
- (iii) não alienar nem onerar bens ou direitos sem a devida comunicação ao órgão da Fazenda Pública competente, quando exigível em decorrência de lei;
- (iv) desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação, e renunciar às respectivas alegações de direito; e
- (v) renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, incluídas as coletivas, ou recursos que tenham por objeto os créditos incluídos na

transação, por meio de requerimento de extinção do respectivo processo com resolução de mérito.

Adicionalmente a estas obrigações, a Portaria PGFN n. 9.917/2020 estabelece os compromissos do devedor de: fornecer, sempre que solicitado, informações sobre bens, direitos, valores, transações, operações e demais atos, que permitam à PGFN conhecer sua situação econômico-financeira ou eventos que possam eventualmente resultar na rescisão da transação; cumprir outras exigências adicionais ou obrigações previstas na Portaria; declarar, quando a transação envolver capacidade de pagamento, que todas informações prestadas são verdadeiras e que não omitiu informações quanto à propriedade de bens, direitos e valores; manter regularidade perante o FGTS; e, por fim, regularizar, em 90 dias, débitos que vierem a ser inscritos em dívida ativa ou se tornarem exigíveis após formalização da transação.<sup>5</sup>

Referida Portaria também determina que as transações poderão envolver pagamento de entrada mínima como condição à adesão; manutenção de garantias, quando a transação envolver parcelamento, moratória ou diferimento; e, ainda, a apresentação de garantias reais ou fidejussórias.<sup>6</sup>

### ***III.F. Efeitos da Transação. Formalização. Hipóteses de Rescisão***

A mera proposta de transação não suspende a exigibilidade dos créditos tributários e o andamento de execuções fiscais, o que será possível apenas com eventual convenção processual entre as partes, especificamente celebrada para este fim, hipótese esta que foi reservada, pela Portaria PGFN n. 9.917/2020, à modalidade por proposta.<sup>7</sup> É possível que, como resultado da transação, as partes convençionem que o processo fique suspenso até extinção dos créditos ou eventual rescisão. A transação não implica novação dos créditos por ela abrangidos.

---

<sup>5</sup> Artigos 5º e 28.

<sup>6</sup> Artigo 7º.

<sup>7</sup> Parágrafo único do artigo 9º.

A aceitação da proposta será materializada por meio de assinatura do termo de transação pela autoridade competente e pelo sujeito passivo. Com sua aceitação, a transação constituirá confissão irretratável e irrevogável dos créditos por ela abrangidos e, caso envolva moratória ou parcelamento, os créditos terão exigibilidade suspensa e estes somente serão extintos após integralmente cumpridas as condições transacionadas.

O artigo 13 da Portaria PGFN n. 9.917/2020 dispõe que o Procurador da Fazenda Nacional poderá requerer, observados critérios de conveniência e oportunidade e desde que não acarrete ônus para a União, a desistência da execução fiscal de débito transacionado, quando não houver, nos autos, informações de bens úteis à satisfação, parcial ou integral, dos débitos executados.

A proposta de transação e sua adesão pelo devedor não autorizam a restituição ou a compensação de quantias pagas, compensadas ou incluídas em parcelamentos pelos quais tenham optado antes da celebração do respectivo termo.

Uma vez celebrada, a transação pode ser rescindida nas seguintes hipóteses: (1.) descumprimento das condições, das cláusulas ou dos compromissos assumidos; (2.) a constatação, pelo credor, de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração; (3.) a decretação de falência ou de extinção, pela liquidação, da pessoa jurídica transigente; (4.) a comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva para sua formação; (5.) a ocorrência de dolo, fraude, simulação ou erro essencial quanto à pessoa ou quanto ao objeto do conflito; (6.) a ocorrência de alguma das hipóteses rescisórias adicionalmente previstas no respectivo termo de transação; ou (7.) a inobservância de quaisquer disposições da lei de transação federal ou do edital.

O devedor será notificado sobre a ocorrência de uma das hipóteses de rescisão e terá a possibilidade de apresentar impugnação no prazo de 30 dias. Neste mesmo prazo, o devedor poderá, desde que sanável, regularizar o vício que ensejaria a rescisão, hipótese na qual será preservada a transação em todos os seus termos.

Esgotado o prazo para apresentação de impugnação ou julgada improcedente a impugnação apresentada pelo devedor, serão afastados os benefícios concedidos e será retomada a cobrança integral das dívidas com dedução dos valores pagos, inclusive com a execução das garantias prestadas e prática de demais atos executórios. Ademais, o sujeito passivo não poderá celebrar nova transação pelo prazo de dois anos contados da rescisão, ainda que relativa a débitos distintos.

O tema da rescisão e os procedimentos respectivos são objeto dos artigos 48 e seguintes da Portaria n. 9.917/2020, onde é estabelecido que, enquanto não definitivamente julgada a impugnação à rescisão da transação, o devedor deverá continuar cumprindo todas as exigências do acordo.

### ***III.G. Modalidades***

Na esfera federal, de acordo com a Lei n. 13.988/2020, as modalidades de transação são as seguintes: (a) por proposta individual ou adesão, envolvendo a cobrança de créditos tributários inscritos na dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, ou de créditos de competência da Procuradoria Geral da União; (b) por adesão, nos casos de contencioso administrativo ou judicial relevante e disseminado; e (c) por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor. A modalidade "a" permite que a proposta de transação seja formulada pelo devedor ou credor, enquanto, nas modalidades "b" e "c", a iniciativa é apenas do último.

#### ***III.G.1. Transação por Proposta (Individual ou por Adesão)***

Nesta modalidade, a transação pode ser proposta por iniciativa da PGFN, da Procuradoria-Geral Federal, da Procuradoria-Geral da União e também do devedor. São passíveis de transação os créditos inscritos em dívida ativa e aqueles que, apesar de não inscritos, estejam sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da União.

As razões de uma transação nesta modalidade podem ser uma cobrança equivocada ou ilegal apontada pelo devedor, e/ou a dificuldade econômico-financeira do devedor que dificulta a recuperação do crédito, e o custo envolvido no contencioso identificado por uma ou ambas as partes.<sup>8</sup>

Nos termos do artigo 32 da Portaria PGFN n. 9.917/2020, são passíveis de transação nesta modalidade débitos de um devedor inscritos em dívida ativa com valor consolidado superior a R\$15.000.000,00; débitos cujo valor consolidado seja igual ou superior a R\$1.000.000,00 e que estejam suspensos por decisão judicial ou garantidos por penhora, carta de fiança ou seguro garantia; bem como devedores em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou extrajudicial, ou em intervenção judicial. Estados, Distrito Federal e Municípios também podem se valer deste tipo de transação.

Quando a proposta for formulada pelo devedor, ele deverá, dentre outras obrigações, apresentar um plano de recuperação fiscal, expor as causas concretas da sua situação patrimonial e das razões da crise econômico-financeira, apresentar uma relação nominal de seus credores, com classificação e valor atualizado do crédito, relação de bens e direitos, com laudo de avaliação, extratos de contas bancárias, relação de bens particulares dos controladores, administradores, gestores e representantes legais, e lista de ações judiciais.<sup>9</sup>

Na análise da proposta apresentada pelo devedor, a unidade da PGFN deverá analisar uma série de aspectos, valendo mencionar o *status* das

---

<sup>8</sup> Na “offer in compromise”, as razões para transacionar são classificadas em “*doubts as to liability*”, “*doubts as to collectibility*”, e “*effective tax administration*”. <https://www.irs.gov/taxtopics/tc204>, acessado em 08.07.2020.

<sup>9</sup> Artigo 36 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

execuções fiscais em andamento, a existência de garantias, bem como o histórico fiscal do devedor, especialmente utilização de parcelamentos anteriores, eventuais ocorrências de fraude, inclusive a viabilidade da proposta apresentada diante da situação econômico-fiscal, e da capacidade de pagamento do devedor, levando em conta projeções de geração de resultado.

Como mencionado nos aspectos gerais da transação acima comentados, o devedor deve apresentar um plano com identificação das medidas necessárias para gerar recursos a serem utilizados para quitação da dívida como, por exemplo, receitas do próprio negócio, venda de ativos imobilizados ou não operacionais, aporte de sócios ou acionistas, antigos ou novos, ou tomada de dívida etc., o que também será objeto de análise pela PGFN.

Se o caso, a PGFN pode apresentar contraproposta.<sup>10</sup>

Quando o devedor estiver em recuperação judicial, ele pode, até o momento de apresentação de certidões negativas em juízo (artigo 57 da Lei n. 11.101/2005) ou em 180 dias da publicação da Portaria n. 9.917/2020, apresentar proposta de transação individual.<sup>11</sup>

No caso de proposta por parte da PGFN, a proposta de transação pode ser apresentada individualmente ou para um grupo de devedores, sendo que, neste último caso, ela é objeto de um edital ao qual o devedor pode aderir. As condições gerais da transação, inclusive com identificação dos devedores, são estabelecidas no edital, valendo destacar que nele é presumida a capacidade de pagamento do sujeito passivo, que pode ser objeto de pedido de revisão.<sup>12</sup>

Tanto quando a iniciativa é do devedor quanto é da PGFN, é possível a realização de reuniões para discussão da transação, bem como a

---

<sup>10</sup> Artigo 38 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

<sup>11</sup> Artigos 41 e 42 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

<sup>12</sup> Artigo 27 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

determinação de inspeção do estabelecimento do devedor para averiguar a sua concreta situação operacional e patrimonial.<sup>13</sup>

Os seguintes benefícios podem ser proporcionados nesta modalidade de transação:

- concessão de descontos nas multas, juros e encargos legais relativos a créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação pela autoridade fazendária, desde que a redução não ultrapasse 50% do valor total dos créditos, ou não exceda 70% se for pessoa física ou pequena empresa, ou instituição de ensino ou Santa Casa de Misericórdia e que, em qualquer caso, não haja redução do principal. São considerados como créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação aqueles devidos por empresas em recuperação judicial, liquidação judicial ou extrajudicial, ou falência; aqueles inscritos em dívida ativa da União quando inscritos há mais de 15 anos e sem anotação atual de garantia ou suspensão de exigibilidade; aqueles com exigibilidade suspensa por decisão judicial há mais de 10 anos; aqueles de titularidade de devedores pessoas jurídicas com restrição cadastral no CNPJ (restrição essa qualificada como baixada por inaptidão, por inexistência de fato, por omissão contumaz etc), os de titularidade de pessoas físicas com indicativo de óbito, e também quando as execuções fiscais estiverem arquivadas com fundamento no artigo 40 da Lei n. 6.830/1981 há mais de três anos;<sup>14</sup>
- o oferecimento de prazos e formas de pagamentos especiais, incluídos o diferimento e a moratória, desde que observado o limite de quitação em até 84 meses, ou em até 145 meses para pessoa física ou pequena empresa, ou instituição de ensino ou Santa Casa, contados da data da formalização da transação; e
- o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições, podendo ser aceitas quaisquer modalidades de garantias

---

<sup>13</sup> Artigos 39 e 40 da Portaria PGFN n. 9.917/2020

<sup>14</sup> Artigo 24 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

previstas em lei, inclusive reais ou fidejussórias, cessão fiduciária de direitos creditórios, alienação fiduciária de bens móveis, imóveis ou de direitos, bem como créditos líquidos e certos do contribuinte em desfavor da União, reconhecidos em decisão transitada em julgado.

A aceitação da proposta será materializada por meio de assinatura do termo de transação individual pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou por autoridade por ele delegada, quando a proposta for de iniciativa do devedor, e por este último, quando realizada por uma das outras autoridades anteriormente mencionadas. É possível haver subdelegação de autoridade para este fim, com fixação de valores de alçada e aprovação de múltiplas autoridades.<sup>15</sup>

A redação do termo de transação é atribuição da unidade responsável da PGFN, e dele deve obrigatoriamente constar a qualificação das partes, cláusulas e condições gerais do acordo, os débitos envolvidos com indicação das respectivas execuções fiscais e os juízos de tramitação, o prazo para cumprimento, descrição detalhada das garantias e consequências em caso de descumprimento.<sup>16</sup>

Cumprido ressaltar que, neste tipo de transação, a PGFN examina as características da dívida, bem como a capacidade de pagamento do devedor. Tal análise econômico-financeira que resulta na identificação da capacidade de pagamento é realizada a partir das informações fornecidas pelos devedores em suas declarações fiscais, bem como de informações, demonstrações financeiras e eventuais outros documentos apresentados pelo devedor. A capacidade de pagamento será calculada de forma a

---

<sup>15</sup> O Procurador-Geral da Fazenda Nacional já editou, com base no artigo 14 da Lei de transação, a Portaria PGFN 9.927/2020 disciplinando: os procedimentos necessários à sua aplicação; a possibilidade de condicionar a transação a pagamento de entrada, à apresentação de garantia e manutenção das já existentes; as situações em que a transação somente poderá ser celebrada por adesão, autorizado o não-conhecimento de eventuais propostas de transação individual; o formato e os requisitos de proposta de transação e os documentos que deverão ser apresentados; e os critérios para aferição do grau de recuperabilidade das dívidas, os parâmetros para aceitação da transação individual e a concessão de descontos, tais como o insucesso dos meios ordinários e convencionais de cobrança e a vinculação dos benefícios a critérios preferencialmente objetivos que incluam ainda a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança judicial.

<sup>16</sup> Artigo 43 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

projetar se o devedor tem capacidade de pagamento integral da dívida no prazo de 5 anos, sem descontos. Quando essa capacidade não for suficiente, prazos ou descontos serão graduados de acordo com a possibilidade de adimplemento da dívida, observados os limites previstos na legislação de regência.<sup>17</sup>

É assegurado ao devedor a ciência de sua capacidade de pagamento conforme calculada pela PGFN, com abertura da metodologia de cálculo utilizada e demais informações, a qual poderá ser objeto de pedido de revisão, pedido esse cuja elaboração, é recomendável, envolva não só *expertise* jurídica, como também de administração de empresas e econômico-financeira.<sup>18</sup>

No caso de proposta de transação baseada exclusivamente na capacidade de pagamento, a PGFN pode rejeitá-la ou mesmo rescindi-la caso sejam identificados indícios de divergências nas informações cadastrais, patrimoniais, ou econômico-fiscais do devedor.<sup>19</sup>

Nesta modalidade de transação, é admitida a utilização de créditos líquidos e certos em desfavor da União, reconhecidos em decisão transitada em julgada, ou precatórios federais, próprios ou de terceiros, para amortizar ou liquidar saldo devedor transacionado.<sup>20</sup>

### **III.G.2. TRANSAÇÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO DE RELEVANTE E DISSEMINADA CONTROVÉRSIA JURÍDICA**

Nesta modalidade, a iniciativa da transação, com formulação de proposta, cabe exclusivamente ao Ministro da Economia com o escopo de pôr termo a litígios aduaneiros ou tributários decorrentes de relevante e disseminada controvérsia jurídica. É condição para oferta desta modalidade de transação que o Ministro ouça previamente a PGFN e o Secretário da

---

<sup>17</sup> Artigos 18 e seguintes da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

<sup>18</sup> Artigos 22 e 62 e seguintes da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

<sup>19</sup> Artigo 25 da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

<sup>20</sup> Artigos 57 e seguintes da Portaria PGFN n. 9.917/2020.

Receita Federal do Brasil, que deverão se manifestar formalmente sobre o tema.

A lei estabelece que uma controvérsia jurídica, para ser qualificada como relevante e disseminada, deve tratar de questões tributárias que ultrapassem os interesses das partes envolvidas em um caso específico. Muito embora não indique expressamente, parece que as questões aduaneiras que também alcancem terceiros além daqueles envolvidos em um determinado litígio podem ser qualificadas como controvérsia relevante e disseminada para fins deste dispositivo legal. Ainda, a lei determina que a proposta deve preferencialmente versar sobre controvérsia jurídica restrita a segmento econômico ou produtivo, a grupo ou universo de contribuintes ou responsáveis delimitados, vedada, em qualquer hipótese, a alteração de regime jurídico tributário.

A Portaria do Ministro da Economia n. 247/2020 define, em seu artigo 30, que a controvérsia é disseminada quando se constatar a existência de demandas judiciais envolvendo partes e advogados distintos, em tramitação no âmbito de, pelo menos, três Tribunais Regionais Federais; de mais de cinquenta processos, judiciais ou administrativos, referentes a sujeitos passivos distintos; de incidente de resolução de demandas repetitivas cuja admissibilidade tenha sido reconhecida pelo Tribunal processante; ou demandas judiciais ou administrativas que envolvam parcela significativa dos contribuintes de determinado segmento econômico ou produtivo. Já a relevância é definida quando houver demonstração de impacto econômico igual ou superior a um bilhão de reais, considerando a totalidade dos processos judiciais e administrativos pendentes conhecidos, de decisões divergentes entre as turmas ordinárias e a Câmara Superior do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais ("CARF"), ou sentenças ou acórdãos divergentes no âmbito do contencioso judicial.

Conforme o artigo 28 da Portaria ME n. 247/2020, poderão sugerir ao Ministro da Economia temas passíveis de transação nesta modalidade, dentre outros, o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e presidente de confederação representativa de categoria

econômica ou de centrais sindicais, habilitadas à indicação de conselheiros para o CARF.

As propostas de transação e eventuais adesões por sujeitos passivos não poderão ser invocadas como fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por quaisquer das partes. Em outras palavras, a lei estabelece que todas as etapas da transação devem ser consideradas como meio alternativo de solução de controvérsia jurídica, mediante concessões mútuas e vantajosas, e que não podem ser utilizadas como elemento de convencimento nos litígios que continuarem em andamento.

A proposta de transação deve ser divulgada mediante publicação na imprensa oficial e nos websites dos respectivos órgãos, mediante edital que especifique, de maneira objetiva, as hipóteses fáticas e jurídicas nas quais a Fazenda Nacional propõe a transação no contencioso tributário, sendo aberta à adesão, por prazo determinado, de todos os sujeitos passivos que nelas se enquadrem e satisfaçam às condições previstas na lei de transação, e no edital.

Adicionalmente, o edital definirá as condições a serem cumpridas pelas partes, bem como reduções e concessões, e os prazos e formas de pagamento admitidas. O edital poderá limitar os créditos passíveis de transação, considerando a etapa em que se encontre o respectivo processo tributário, administrativo ou judicial, ou períodos de competência a que se refiram. O edital também poderá estabelecer a obrigação de conformação dos devedores ao entendimento fiscal com relação a fatos geradores futuros ou não consumados, ressalvada a hipótese de, posteriormente, ser alterada a legislação<sup>21</sup> ou prolatada, em sentido contrário, decisão judicial pelos Tribunais Superiores, com força vinculativa de juízes de primeiro grau e tribunais de apelação nos termos do artigo 927, I a IV do Código de Processo Civil, ou no caso de uma das demais hipóteses previstas no artigo 19 da Lei n. 10.522/2002 ocorrer. Por fim, o Ministro da Economia

---

<sup>21</sup> Artigo 4º, VI da Portaria ME n. 247/2020.

estabelecerá o procedimento a ser adotado para formalizar a adesão à transação nos termos do edital.

O devedor somente poderá aderir à transação caso constatada a existência, na data da publicação do edital, de inscrição em dívida ativa, de ação judicial, embargos à execução fiscal ou recurso administrativo pendente de julgamento definitivo, relativamente à tese objeto da transação. A transação será rescindida caso, após sua celebração, for verificado que, em data anterior, já havia decisão judicial definitiva em sentido contrário.

No momento de adesão à transação nesta modalidade, o devedor deve se atentar e confirmar que o prazo para adesão ainda está em aberto; que o litígio que se pretende transacionar está dentro do objeto delimitado pelo edital; e que incluiu todos os litígios relacionados à tese objeto da transação, existentes na data do pedido, ressalvados aqueles acobertados pela coisa julgada material.<sup>22</sup>

Com essas confirmações, o devedor pode formular pedido de adesão à transação nos termos do ato do Ministro da Economia, e requerer a homologação judicial do acordo.

Com a solicitação de adesão a esta modalidade de transação, será suspensa a tramitação dos processos administrativos referentes aos créditos tributários envolvidos. Todavia, não suspenderá a cobrança dos créditos tributários definitivamente constituídos.

Se a transação não extinguir o litígio administrativo ou judicial, o pedido de adesão será indeferido. Todavia, se for demonstrada a cindibilidade do objeto em litígio conforme procedimento estabelecido pelo Ministro da Economia, a adesão deverá ser aceita.

---

<sup>22</sup> Artigo 31 da Portaria ME n. 247/2020.

Além das vedações gerais, não poderão ser objeto de transação nesta modalidade créditos tributários que já tenham sido objeto de transação, litígios cujo mérito foi decidido pelos Tribunais Superiores de forma integralmente desfavorável à Fazenda, em decisão judicial com força vinculativa de juízes de primeiro grau e tribunais de apelação nos termos do artigo 927, I a IV do Código de Processo Civil, ou no caso de uma das demais hipóteses previstas no artigo 19 da Lei n. 10.522/2002 ocorrer. Nestes dois últimos casos, é possível oferta de transação relativa à controvérsia no âmbito de liquidação de sentença ou não abrangida pelo artigo 19 da Lei n. 10.522/2002.

Também não pode ser objeto desta transação proposta com efeitos futuros que resulte, direta ou indiretamente, em regime especial, diferenciado ou individual de tributação.

A lei atribui competência ao Secretário da Receita Federal para regulamentar esta lei com relação a créditos tributário não judicializados objeto de contencioso administrativo, cabendo a ele, ou à autoridade por ele delegada, assinar o termo de transação, cujo procedimento e celebração deverão ser realizados exclusivamente por meio eletrônico. Cabe sub-delegação.

### ***III.G.3. TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO DE PEQUENO VALOR***

A lei de transação delega ao Ministro da Economia poder para, sob a luz dos princípios da racionalidade, da economicidade e da eficiência, regulamentar o contencioso administrativo de pequeno valor, bem como a adoção de métodos alternativos de solução de litígio, inclusive transação. Para fins desta modalidade, o contencioso administrativo de pequeno valor é definido como aquele que envolve lançamento ou controvérsia cujo valor não excede 60 (sessenta) salários mínimos, e que tem como sujeito passivo pessoa física, microempresa ou empresa de pequeno porte.

A transação por adesão no contencioso de pequeno valor foi regulamentada pela Portaria ME n. 247/2020.

A lei determina que o contencioso administrativo de pequeno valor deverá observar os princípios do contraditório, da ampla defesa, e da vinculação aos entendimentos do CARF, com o julgamento realizado, em última instância, por órgão colegiado de Delegacia de Julgamento da Receita Federal do Brasil, sendo o Decreto n. 10.235/72 aplicável apenas subsidiariamente.

A transação pode ser realizada, no âmbito das competências da Receita Federal e da PGFN, por iniciativa e conforme regulamentação destas, na pendência de impugnação, de recurso ou reclamação administrativa ou no processo de cobrança da dívida ativa da União.

Essa modalidade de transação pode proporcionar, inclusive de forma cumulada, os seguintes benefícios: concessão de descontos, observado o limite máximo de 50% do valor total do crédito; oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória obedecido o prazo máximo de quitação de 60 meses; e o oferecimento, substituição ou alienação de garantias ou constringões.

Nos termos do artigo 34 da Portaria ME n. 247/2020, é permitida a cumulação de benefícios, e a concessão de descontos deverá ser proporcionalmente inversa ao prazo concedido para cumprimento da transação. Havendo mais de um processo elegível para transação, o devedor poderá optar, global ou individualmente, às condições e formas de pagamento previstas no edital.

A proposta de transação pode ser condicionada ao compromisso do devedor de requerer homologação judicial do acordo, para que passe a configurar título executivo judicial, segundo o artigo 515 do Código de Processo Civil. De acordo com o artigo 35 da Portaria ME n. 247/2020, esse compromisso apenas é aplicável no caso de o valor do crédito superar 30 salários mínimos.

### **III.H. CORRUPÇÃO NA TRANSAÇÃO**

A Lei de transação prevê que os agentes públicos que participarem de qualquer etapa de uma transação tributária, judicial ou extrajudicialmente, podem ser responsabilizados perante os órgãos de controle interno e externo, quando agirem com dolo ou fraude para obter vantagem indevida para si ou para outrem.

### **III.I. PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS COM A TRANSAÇÃO**

Como mencionado na parte introdutória do presente, a PGFN espera que, até 2021, possam ser arrecadados R\$13,7 bilhões como resultado de transações bem sucedidas. Em apresentação sobre o tema, representante da PGFN afirmou que, desde a edição da MP 899/2019, já foram celebradas aproximadamente trinta mil transações, envolvendo créditos tributários de mais de R\$8 bilhões.

Atualmente, julho de 2020, encontram-se abertas duas espécies de transação: a extraordinária e a excepcional.

A extraordinária proporciona parcelamento da dívida em cobrança, com o pagamento de uma entrada, disponível para adesão, até 31 de julho de 2020, por todos devedores sendo cobrados pela PGFN, transação esta que busca superar a crise decorrente da pandemia da Covid-19.<sup>23</sup>

A transação excepcional, por sua vez, proporciona alongamento da dívida e descontos, sendo que todas informações devem ser prestadas e a adesão deve ser realizada até 29 de dezembro de 2020. Ela também busca auxiliar na superação da crise resultante da pandemia, mas levando também em conta a perspectiva de recebimento dos créditos inscritos. Neste sentido, é analisada a capacidade de pagamento dos devedores,

---

<sup>23</sup> Portaria PGFN n. 9.924/2020 e 15.413/2020.

inclusive considerando o impacto na geração de resultado em virtude da crise.

É possível migrar da transação extraordinária e de parcelamentos em atraso para a transação excepcional.<sup>24</sup>

#### **IV. CONCLUSÃO**

A introdução da transação na legislação federal é uma boa novidade, que deve ser saudada. Espera-se que ela, com suas diversas modalidades, proporcione condições para equalização de dívidas tributárias e não-tributárias, de modo a permitir a preservação e continuidade das atividades do devedor, bem como a arrecadação, com menor litigiosidade.

É esse nosso parecer, s.m.j.

Atenciosamente,

Antonio Carlos de Almeida Amendola

---

<sup>24</sup> Portaria PGFN n. 14.402/2020.