

# **VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL**

## **FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

**JACYARA FARIAS SOUZA MARQUES**

**ROMULO RHEMO PALITOT BRAGA**

**FRANCIVALDO GOMES MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Francivaldo Gomes Moura; Jacyara Farias Souza Marques; Romulo Rhemo Palitot Braga – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-492-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Mediação. 3. Conciliação. 4. Arbitragem.  
VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



# VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

---

### **Apresentação**

A história da humanidade está permeada de realidades fáticas que demandaram novas formas consensuais para a resolução de conflitos. Hodiernamente, tal situação se repete e os conflitos emergidos da sociedade conclamam a aplicação desses instrumentais. Neste diapasão, o Grupo de Trabalho – FORMAS CONSENSUAIS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS I – realizado no dia 08 de setembro de 2017 na Universidade do Minho, durante o VII Encontro Internacional do CONPEDI, em Braga Portugal, condensou o debate de temáticas de diversos ramos do direito perpassadas por um viés transdisciplinar que encontra como fio condutor os mecanismos que podem ser manejados para que a prestação jurisdicional se efetive mesmo sem o manejo dos mecanismos coercitivos próprios da seara jurisdicional.

Verificou-se que as diversas áreas do Direito, a saber: Direito Constitucional, Direito Internacional, Direito da Criança e do Adolescente, Direito Empresarial, Direito Tributário, dentre outros ramos, encontram aportes profícuos na Sociologia, Antropologia, Filosofia, cultura, religião, visando a pacificação dos conflitos através da utilização de vertentes da chamada justiça restaurativa.

Variadas temáticas foram abordadas nesse Grupo de Trabalho que ramificavam com outros vieses, como: (i) as constelações sistêmicas e os direitos fundamentais; (ii) mediação intercultural, especialmente, a dos hipossuficientes através de propostas fomentadas pelo Poder Judiciário; (iii) práticas conciliatórias adotadas no Brasil e em Portugal, promovidas pelo Poder Público ou por organizações não-governamentais e (iv) adoção de mecanismos da justiça restaurativa em Tribunal de Contas Brasileiros e nas execuções fiscais promovidas pelo Ministério Público, dentre outros aportes.

Destacam-se as definições específicas dos mecanismos para a solução pacífica dos conflitos, com enfoque as teorias mais aplicadas modernamente, especialmente, àquelas que se correlacionam com a justiça restaurativa. Nesse aspecto, pontuam-se a participação do Poder Judiciário como fomentador/aplicador das técnicas conciliatórias e de mediação, muitas delas oriundas de áreas exógenas, notadamente, às ciências humanas, como mecanismos para um efetivo acesso à justiça.

Outro aspecto determinante que fora tratado nas temáticas abordadas neste Grupo de Trabalho diz respeito a preservação da dignidade da pessoa humana e sua correlação com a autonomia da vontade. Várias pesquisas de campo foram trazidas à baila e apontadas como instrumentos viáveis à efetivação dos direitos fundamentais. Percebeu-se também, que a maioria das situações, para que as técnicas aplicadas resultem aportes satisfatórios, deve existir um inter-relacionamento profícuo com o Poder Público, com o setor privado, e de maneira determinante, com a preservação da cultura dos povos.

Essas discussões que giram em torno das formas consensuais para a solução pacífica dos conflitos não devem encontrar barreiras no direito posto/positivado de cada Estado. Os limites culturais invisíveis devem ser sopesados e ultrapassados respeitando as nuances determinantes da dignidade humana. E as práticas e técnicas estanques, baseadas em teoremas fixos, prontos e acabados não mais se amoldam às novas realidades sociais a serem enfrentadas.

Pensar a solução pacífica dos conflitos é, portanto, buscar realizar uma interpretação teleológica fundamentada na preservação da dignidade da pessoa humana voltada para uma formação humanística e multidisciplinar dos operadores do direito.

Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques

Prof. Dr. Romulo Rhemo Palitot Braga

Prof. Dr. Francivaldo Gomes Moura

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

## ALTERNATIVE METHODS FOR TAX CONFLICTS RESOLUTION

Daniela Victor de Souza Melo <sup>1</sup>

### Resumo

Com a crescente demanda pela simplificação e agilização dos processos no Poder Judiciário, vem ganhando corpo a discussão acerca de meios que permitam a composição entre as partes, a fim de evitar a submissão de todo e qualquer conflito ao procedimento jurisdicional. Nesse contexto, o novo Código de Processo Civil traz a conciliação como característica marcante, estimulando a sua realização no âmbito da Administração Pública. Este trabalho pretende fazer uma abordagem das formas de conciliação e da possibilidade de sua aplicação em conflitos tributários. Metodologia utilizada: jurídico-teórica e procedimento de raciocínio dedutivo. Técnica de pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Conciliação, Mediação, Transação, Direito tributário

### Abstract/Resumen/Résumé

With the increasing demand for the simplification and streamlining of the processes in the Judiciary, the discussion about means that allow composition between the parties has been taking shape, in order to avoid the submission of any conflicts to the judicial procedure. In this context, the new Code of Civil Procedure brings conciliation as a significant feature, stimulating its implementation within the scope of Public Administration. This paper intends to approach the forms of conciliation and the possibility of their application in tax conflicts. Methodology used: juridical-theoretical and procedure of deductive reasoning. Technique of doctrinal, legislative and jurisprudential research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Conciliation, Mediation, Transaction, Tax law

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de Minas Gerais, Coordenadora do Núcleo de Cobrança de Dívida Ativa da AGE/MG, Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG.

## 1 INTRODUÇÃO

Se é certo que a Constituição Federal de 1988 garante que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV), não menos verdadeira é a constatação de que a morosidade da justiça brasileira acaba por anular a razão de ser de tão importante fundamento constitucional.

Há muito se ouvem as vozes contra a morosidade da justiça, o que vem sensibilizando toda a sociedade em relação ao Poder Judiciário, que, carregando esse estigma, conta com a descrença e a insatisfação aos olhos do povo.

Isso se torna ainda mais grave com a constatação de que o Poder Executivo é o maior “cliente” do Poder Judiciário. Segundo o relatório Justiça em Números de 2014, elaborado pelo IPEA, 41,4% de todos os processos pendentes são relacionados a processos de execução de título extrajudicial fiscal, e registram taxa de congestionamento de 91%, ou seja, de cada 100 processos que tramitaram no ano de 2013, apenas 9 foram baixados nesse período.<sup>1</sup>

Várias medidas têm sido adotadas para a celeridade na solução de contendas, ideal alçado a princípio constitucional desde a Emenda nº 45/2004. A promulgação do novo Código de Processo Civil, elaborado com a intenção explícita de possibilitar uma Justiça mais rápida e efetiva, é uma delas.

No entanto, como bem alertado ainda em 2004 pelo então Secretário de Reforma do Judiciário, Sérgio Rabello Tamm Renault, além da adoção de medidas que permitam soluções judiciais mais rápidas para os processos em curso, “se deve buscar a definição de uma nova conduta do Estado em relação ao Judiciário” (RENAULT, 2005, pp. 131-132).

De fato, a função judicante é substitutiva, e não primária, apenas encontrando sua justificativa quando inviáveis ou inoperantes os outros meios de solução de conflitos.

Uma das mais eficazes formas de se evitar esse excesso de demandas judiciais é exatamente a autocomposição entre as partes litigantes. Essa possibilidade de composição vem prevista no Código Tributário Nacional que arrola, dentre as causas de extinção do crédito tributário, a transação (art. 156, III).

Com a crescente demanda pela simplificação e agilização dos processos no Poder Judiciário, vem ganhando corpo a discussão acerca de meios que permitam a composição entre as partes, a fim de evitar a submissão de todo e qualquer conflito ao procedimento jurisdicional.

Nesse contexto, o novo Código de Processo Civil traz a conciliação como

---

<sup>1</sup> Relatório Justiça em Números 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf)> Acesso em: 2.jun.2015

característica marcante, estimulando a sua realização extrajudicial, inclusive no âmbito da Administração Pública.<sup>2</sup>

O conceito de Administração concertada assume no debate posição de relevo. Trata-se de um modo de administrar pelo qual a Administração Pública, a princípio, renuncia à imposição de seu próprio critério, de forma imperativa e unilateral, e se esforça por encontrar um ponto de equilíbrio adequado entre os interesses públicos e particulares.

O contrato administrativo alternativo seria, então, uma forma de a Administração Pública resolver determinados casos concretos, como alternativa a uma solução unilateral, colocando-se como um mecanismo mais democrático para a persecução do interesse público.

O fundamento para a adoção de medidas que contem com a participação do administrado reside na maior chance de satisfação das partes envolvidas e, por consequência, na diminuição das hipóteses de conflito, isso sem falar na possibilidade de maior eficiência da atuação administrativa quando desenvolvida com a colaboração do administrado.

As cláusulas normativas autorizativas de transação vêm em resposta às críticas sobre a inadaptabilidade e rigidez do Direito Administrativo em face da cambiante e complexa realidade social.

Apesar disso, muitos autores desqualificam abertamente o uso das técnicas contratuais. Mas a tendência tornou-se realidade em vários países, e no Brasil cresce a demanda por uma participação mais ativa do administrado como forma de inibir ou solucionar possíveis conflitos. Obviamente que, na ausência de acordo, sendo a imposição tributária atividade administrativa vinculada, haverá sempre a possibilidade de a Administração exercer seus poderes de forma unilateral, o que não afasta a louvável aplicação, também nesse ramo do direito, de métodos alternativos de solução de conflitos, especialmente aqueles orientados pela busca de soluções dialogadas, como modo de fortalecimento da cultura voltada à paz social.

Passa-se a analisar alguns instrumentos que podem servir a este propósito no âmbito do Direito Tributário, bem como os limites impostos à sua aplicação.

## **2 DA TRANSAÇÃO COMO CONTRATO**

Em sentido técnico, transação indica o contrato pelo qual as partes, mediante

---

<sup>2</sup> Prevê o art. 174 do CPC/2015:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

concessões recíprocas, previnem ou terminam litígio. A matéria encontrou regramento no anterior Código Civil brasileiro (CCB), no qual vinha como forma de extinção das obrigações (artigos 1.025 a 1.036). Por essa razão, alguns autores, a exemplo de Clóvis Beviláqua, classificavam-na como mero “modo de extinção das obrigações”, não a considerando como contrato. (BEVILÁQUA, 1934).

A maior parte da doutrina, no entanto, sempre viu na transação a natureza contratual. No atual CCB, a transação, acompanhando a tendência doutrinária dominante, aparece expressamente como contrato nominado no Capítulo XIX (“Da Transação”), do Título VI (“Das Várias Espécies de Contrato”), do Livro 1 (“Do Direito das Obrigações”), da Parte Especial, nos artigos 840 a 850.

O Código Tributário Nacional (CTN) prevê, dentre as modalidades de extinção do crédito tributário, no art. 156, III, a transação. Diferentemente do disposto no CCB, o CTN não considera a transação como contrato, mas como forma de extinção das obrigações.

Disciplinando a figura, o art. 171 do CTN determina que a lei pode facultar, nas condições que estabelecer, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em extinção do crédito tributário.

Portanto, os entes tributantes, nos termos que vierem a estabelecer em lei, podem abrir margens discricionárias à Administração Tributária, para que esta possa celebrar transações com o crédito tributário já constituído, abrangendo imposto, juros e multas, ou mesmo apenas as multas.

O CTN abre a possibilidade às pessoas políticas de, por meio de lei, disciplinarem a transação, isto é, a transação administrativo-tributária tem como pressuposto a existência de lei da entidade tributante disciplinando sua celebração.

Além dos limites a serem estabelecidos por lei, a Administração Pública deve respeito aos princípios constitucionais reitores do Direito Administrativo Tributário, ou seja, a Administração Pública, para celebrar transação administrativo-tributária, deve reverência a princípios constitucionais, tais como os princípios da moralidade, da imparcialidade, da isonomia, da razoabilidade, da eficiência, dentre outros.

As possibilidades de soluções consensuais são, teoricamente, pelo menos em princípio, mais reduzidas quando se está em ramo do Direito Público sujeito ao princípio da tipicidade, como o Direito Penal e o Direito Tributário.

Nesses domínios, pelo menos tendencialmente, a lei não pode abrir margem discricionária para a autoridade administrativa valorar casos concretos. Exatamente por essas razões é que se questiona se o Direito Tributário seria infenso ao concerto entre a Administração



e o contribuinte.

Disciplinando a figura da transação, o art. 171 do CTN determina que a lei pode facultar, nas condições que estabelecer, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em extinção do crédito tributário.

Em verdade, conforme alerta Paulo de Barros Carvalho, “a extinção da obrigação, quando ocorre a figura transacional, não se dá, propriamente, por força das concessões recíprocas, e sim do pagamento. O processo de transação, em verdade, apenas prepara o caminho para que o sujeito passivo quite sua dívida, promovendo o desaparecimento do vínculo” (CARVALHO, 1999, P. 309).

Na mesma linha, Sacha Calmon Navarro Coêlho assevera que a “transação é fato que pode resultar em remissão ou pagamento. A remissão e o pagamento, estes sim, extinguem o crédito” (COELHO, 1993, p. 70).

Praticada em matérias potencial ou efetivamente litigiosas, a transação administrativo-tributária pode, desde que autorizada por lei, versar tanto sobre o *quantum debeatur*, como sobre a forma de pagamento (prazo de pagamento, entrega de bens, etc.).

Se, por exemplo, a Fazenda Pública apenas parcela o crédito tributário, estabelece contrato de transação com o contribuinte, abrindo-lhe a possibilidade de efetuar o pagamento de forma mais alongada. O crédito tributário mantém-se íntegro, mas o pagamento se dá de forma parcelada.

A transação administrativo-tributária pode se dar, também, mediante dação em pagamento, por meio de acordos pelos quais se extinga obrigação que o contribuinte contesta. Trata-se, por certo, de solução acordada com a Administração, prevista no art. 156, XI, do CTN, para a solução de conflitos tributários, que só pode ser celebrada em uma espécie de contrato administrativo de transação, pois, ao invés de pagar o tributo em espécie, com o consentimento da Administração, que deseja encerrar o litígio, na forma da lei da pessoa política tributante, o contribuinte extingue a obrigação tributária entregando ao patrimônio do Estado um bem de interesse deste. A Administração Fiscal, para encerrar o litígio, aceita, no caso concreto, um bem para que possa o crédito tributário ser extinto e o litígio encontrar termo. Basta verificar que, para a Administração aceitar o bem, no mínimo, as partes devem celebrar um acordo sobre o valor do bem, sobre as condições de entrega, sobre o prazo, etc.

Da mesma forma, se o bem que será entregue em pagamento da dívida for objeto de penhora nos autos de execuções fiscais movidas contra o contribuinte, a transação pode se dar através da adjudicação desse bem pelo Estado credor, caso em que deverá ser necessariamente homologada pelo Poder Judiciário, seguindo-se as formalidades legais.

Podem também as partes, no bojo de uma transação, estabelecer a compensação do crédito tributário com dívidas que o ente público tenha com o sujeito passivo. Os prestadores de serviços/fornecedores de mercadorias compensariam seus créditos (decorrentes de prestações de serviço ou fornecimento de mercadorias) com débitos tributários que possuem. Algumas legislações já preveem essa possibilidade, como se dá com a Lei do Escambo, no Rio de Janeiro<sup>3</sup>, e o Programa Mais Saúde, no Município de Belo Horizonte.<sup>4</sup>

Em Minas Gerais, a legislação, em sintonia com o CTN, acolheu a possibilidade de realização de transações administrativo-tributárias, como se pode observar no art. 218, da Lei Estadual nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975:

Art. 218. A transação será celebrada nos casos definidos em decreto, observadas as condições estabelecidas no art. 171 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e observará o seguinte:

(...)

IV - dependerá de parecer fundamentado, aprovado por resolução conjunta do Secretário de Estado de Fazenda e do Advogado-Geral do Estado, que será publicada no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado;

Por sua vez, o Regulamento do Processo Administrativo mineiro determina que a transação poderá ser realizada em casos excepcionais, quando se tratar de matéria de alta indagação jurídica, de fato ou de direito:

Art. 191. A transação será realizada em casos excepcionais, no interesse da Fazenda Pública Estadual, mediante concessões mútuas, para extinguir litígio, quando se tratar de matéria de alta indagação jurídica, de fato ou de direito.

Parágrafo único. A transação dependerá:

I - de parecer da Advocacia-Geral do Estado e, em se tratando de matéria de fato, de parecer técnico emitido pelas Superintendências de Fiscalização, de Tributação, e de Arrecadação e Informações Fiscais, no âmbito de suas competências, ratificado pelo Subsecretário da Receita Estadual e pelo Secretário de Estado de Fazenda;

II - de parecer aprovado por resolução conjunta do Secretário de Estado de Fazenda e do Advogado-Geral do Estado, publicada no órgão oficial.

Embora a legislação se valha de “conceitos jurídicos indeterminados”, tais como o de “casos excepcionais” e “alta indagação jurídica”, os parâmetros para a delimitação dos casos em que poderá ser celebrada a transação podem ser bem delineados pelo intérprete. É óbvio que o fechamento do conceito só poderá ser feito pelo aplicador da lei no caso concreto, e é por isso mesmo que se justifica a utilização de “conceitos jurídicos indeterminados” em todos os ramos do Direito.

Situações excepcionais podem existir por razões diversas, como, por exemplo, aquelas resultantes de: 1. avaliação do custo/benefício da transação, levando-se em consideração a previsão do tempo de duração da demanda, aliada aos altos custos do processo judicial; 2.

<sup>3</sup> BRASIL, Lei estadual nº 7.298, de 31 de maio 2016.

<sup>4</sup> BRASIL, Lei municipal nº 10.082, de 12 de janeiro de 2011.

condições excepcionais do mercado, que levem à retração da economia, causando maiores prejuízos para ramos específicos de atividades (como já ocorreu no passado com a siderurgia, e, atualmente, com vários setores da indústria de base, automobilística e de construção civil);

3. boa-fé do contribuinte, que eventualmente consiga comprovar que a prática da infração à legislação tributária resultou de erro escusável.

Paralelamente, a par do grau de indeterminação do conceito, é indiscutível que a expressão “alta indagação jurídica” traduz a ideia de que não existe uma solução jurídica final para um determinado caso concreto nos Tribunais e que a solução final é duvidosa, controversa, ou não se pacificou.

### **3 MEDIAÇÃO**

Nesse contexto de criação de soluções alternativas à litigiosidade, foi editada em 26 de junho de 2015 a Lei nº 13.140, chamada de Lei da Mediação. A própria lei define o instituto, ao dispor, no parágrafo único de seu art. 1º:

Art. 1º, Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

De acordo com a lei, podem ser objeto de mediação não apenas os conflitos que versem sobre direitos disponíveis, como também aqueles que versem sobre direitos indisponíveis, desde que admitam a transação. Nesse último caso, o acordo deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.<sup>5</sup>

A lei prevê, ainda, a possibilidade de criação de câmaras de mediação pelos entes federados, no âmbito de seus órgãos de Advocacia Pública, com a função de avaliar a admissibilidade dos pedidos de solução consensual de conflitos instaurados entre particular e pessoa jurídica de direito público, pelo que se pode concluir que tal análise depende de provocação do interessado.<sup>6</sup> Instaurado o procedimento, suspende-se o prazo de prescrição,

---

<sup>5</sup> Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

<sup>6</sup> Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

(...)

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

destacando a lei que, em matéria tributária, a suspensão da prescrição deverá observar as disposições do Código Tributário Nacional.<sup>7</sup>

De tudo o que foi dito, conclui-se que a lei prevê que a mediação também se aplica em matéria tributária, não só pela referência expressa feita no § 2º do art. 34, como ainda por admitir a mediação em relação a todo e qualquer direito que admita transação.

Em relação à qualidade da participação do sujeito passivo na transação tributária, prevê a lei que ora o contribuinte poderá buscar a Administração Pública para tratar de seu caso, sem que haja limites objetivos previamente impostos pela legislação, ora se tratará de mera adesão aos critérios estabelecidos em lei. Assim vem prevista a figura da chamada “transação” por adesão:

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria.

§ 2º Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa.

§ 3º A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

§ 4º A adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa.

§ 5º Se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa.

§ 6º A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

Embora a previsão refira-se apenas aos conflitos com a Administração Pública Federal, os demais entes federados também poderão prever em suas legislações a figura da “transação” por adesão. O termo foi colocado entre aspas tendo em vista que não se trata propriamente de

---

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

<sup>7</sup> Art. 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

§ 1º Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

§ 2º Em se tratando de matéria tributária, a suspensão da prescrição deverá observar o disposto na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

transação, uma vez que nesse caso resta abolida qualquer margem de discricionariedade administrativa, limitando-se o sujeito passivo a aderir ou não às condições previstas em lei.

Por encerrar sempre certa discricionariedade, a adoção da transação no campo do Direito Público pode trazer incertezas e insegurança aos servidores administrativos envolvidos. O art. 40 da lei de mediação, a um só tempo, visa passar segurança aos servidores que participarão do processo de transação, bem como alertar da existência de responsabilidade civil, administrativa e criminal quando houver fraude ou dolo para recebimento de vantagem patrimonial indevida:

Art. 40. Os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

Embora a assertiva seja por demais evidente, o dispositivo reforça a legitimidade da margem de discricionariedade conferida ao administrador ao participar de uma eventual composição consensual do conflito com o administrado.

#### **4 DA TRANSAÇÃO COMO MEIO DE PARTICIPAÇÃO DO ADMINISTRADO NA IMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA**

Admitindo-se a possibilidade de atuação conjunta da Administração e do administrado, importante ressaltar que estes acordos podem se dar em qualquer das fases da imposição tributária, desde o início do procedimento administrativo de lançamento até a ulterior cobrança coativa do crédito público.

A participação ainda na fase preparatória do lançamento pode ocorrer através do correto esclarecimento das atividades desenvolvidas pela empresa<sup>8</sup>, exposição de problemas característicos de determinadas atividades empresariais que inviabilizam o cumprimento de certas obrigações<sup>9</sup>, participação do contribuinte até mesmo na definição de elementos quantitativos do fato gerador da obrigação.

Existe ainda a possibilidade de acordos pelos quais a Administração Fiscal, com lastro na lei tributária, outorga benefícios fiscais, a exemplo do que ocorre com os contratos econômicos com cláusulas fiscais (*agréments fiscaux*) que surgiram na França para designar hipóteses de compromissos em que o Estado, oferecendo determinadas vantagens fiscais, obtinha dos agentes econômicos a adesão a determinados objetivos econômicos previstos em

---

<sup>8</sup> Isso permite que o trabalho da Fiscalização leve em conta as particularidades das atividades desenvolvidas pelo sujeito passivo, o que pode evitar autuações indevidas.

<sup>9</sup> Essa aproximação entre Administração e administrado pode ocasionar a alteração e aprimoramento de obrigações acessórias, bem como a estipulação de regimes especiais de tributação que facilitem as atividades do contribuinte.

planos de desenvolvimento.

Como exemplo, temos as chamadas isenções contratuais, que são isenções condicionadas ao cumprimento de determinadas condições, como geração de renda e emprego, etc.

Outra forma de participação do administrado está ligada aos regimes especiais de tributação, que não se confundem com os regimes especiais de fiscalização, impostos a devedores contumazes como forma de diminuir ou inibir a sonegação (emissão limitada de notas fiscais, fiscalização semanal ou mensal, etc.). Nos regimes especiais de tributação, são levadas em conta particularidades da atividade desenvolvida pelo sujeito passivo, com o estabelecimento de formas mais simplificadas para cumprimento de certas obrigações, regimes de diferimento e substituição tributária, previsão de créditos presumidos, tudo com vistas à praticidade.

Todos esses exemplos, porém, não se confundem com a transação tributária propriamente dita. O Prof. Onofre Alves Batista Jr. chama essas figuras de contratos de direito tributário, que diferem dos contratos administrativos (de que a transação é um exemplo), porque não têm por objeto uma relação jurídica administrativa (BATISTA JÚNIOR, 2007). Também alega que não se confundem com a transação porque não visam prevenir ou extinguir litígios efetivos. Ou têm objetivos extrafiscais, como os contratos econômicos com cláusulas fiscais (nossas isenções contratuais), ou visam afastar dificuldades que a tributação envolve, tanto para o contribuinte como para a Administração (praticidade).

O Código Tributário Nacional enuncia onze causas de extinção do crédito tributário em seu art. 156<sup>10</sup>. A primeira delas é exatamente a forma usual de extinção do crédito, que é o pagamento da dívida em dinheiro (pecúnia). Porém, também prevê outras formas de extinção,

---

<sup>10</sup> BRASIL, Lei n. 5.172/66

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 Lei Complementar n° 104/2001).

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.

conforme se verifica do extenso rol do art. 156. Da leitura do dispositivo, observa-se que o legislador inspirou-se indubitavelmente nas modalidades de extinção da obrigação então previstas pelo Código Civil de 1916, praticamente repetidas pelo atual CCB.<sup>11</sup>

Dentre as causas extintivas do Código Tributário Nacional encontra-se a transação. Já se disse que não é propriamente a transação que extingue o crédito tributário, mas sim o pagamento da dívida feito após as concessões recíprocas entre credor e devedor, que podem versar sobre o seu prazo de quitação, o *quantum debeatur* ou o objeto da prestação.

Sabe-se que o art. 3º do CTN conceitua o tributo como prestação pecuniária, significando dizer que o objeto da obrigação tributária principal será sempre um “dar dinheiro ao Estado”.

No entanto, uma vez ocorrido o fato gerador e, conseqüentemente, nascida a obrigação tributária, após o prazo de vencimento para pagamento do tributo, pode ser que o contribuinte não cumpra com o seu dever, hipótese na qual ao valor do tributo serão acrescidas as penalidades pecuniárias (multas e juros moratórios). Essas penalidades integram o conceito de obrigação principal (art. 113, § 1º, do CTN) e fazem parte do que chamamos de crédito tributário, que pode ser extinto por modalidades alternativas ao pagamento em moeda.

A dação em pagamento é uma forma de extinção das obrigações por força da qual o credor consente em receber prestação diversa da que fora inicialmente pactuada.<sup>12</sup>

Em nada afeta a essência da dação em pagamento que a coisa entregue seja móvel ou imóvel, corpórea ou incorpórea, um bem jurídico qualquer, uma coisa, uma prestação de serviços ou um direito, como o usufruto. É mister, contudo, que seja diferente da devida.

A dação em pagamento não estava prevista inicialmente no rol das causas extintivas do crédito tributário, previsto no art. 156 do CTN. A Lei Complementar nº 104/2001 acresceu ao art. 156 o inciso XI, que prevê:

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

---

<sup>11</sup> O Livro I da Parte Especial do Código Civil, que trata do Direito das Obrigações, prevê, em seu Título III - Do Adimplemento e Extinção das Obrigações, nove causas extintivas: pagamento (Capítulo I); pagamento em consignação (Capítulo II); pagamento com sub-rogação (Capítulo III); imputação do pagamento (Capítulo IV); dação em pagamento (Capítulo V); novação (Capítulo VI); compensação (Capítulo VII); confusão (Capítulo VIII); e remissão das dívidas (Capítulo IX). Observe-se que, ao contrário do que ocorria com o Código de 1916, a transação não está arrolada como causa extintiva das obrigações, embora continue encontrando previsão no Ordenamento Civil Codificado, no Título V – Dos Contratos em Geral. Pensamos, porém, que a alteração topográfica do instituto não gerou qualquer alteração em sua natureza jurídica.

<sup>12</sup> Arts. 356, CC/2002. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.

Leis estaduais e municipais também previram a dação em pagamento como forma de extinção do crédito, mas a maior parte delas não limitou o instituto aos bens imóveis, como na redação do CTN.

A dação em pagamento no direito tributário nada mais é do que uma espécie de contrato administrativo de transação, pois ao invés de pagar o tributo, em espécie, com o consentimento da Administração, que deseja encerrar o litígio, na forma da lei da pessoa política tributante, o contribuinte extingue a obrigação tributária entregando ao patrimônio do Estado um bem de interesse deste.

A Administração Fiscal, para encerrar o litígio, aceita, no caso concreto, um bem para que possa o crédito tributário ser extinto e o litígio encontrar termo.

Sem razão aqueles que entendem que a dação em pagamento só passou a ser admitida no Direito Tributário após a Lei Complementar nº 104/2001, que introduziu o inciso IX ao art. 156 do CTN, prevendo como modalidade de extinção do crédito tributário a dação em pagamento em bens imóveis.

A uma, porque o rol de modalidades extintivas previsto no CTN não é exaustivo. Conforme alerta REGINA HELENA COSTA, *“pode-se ainda cogitar de outras modalidades de extinção das obrigações em geral, segundo a disciplina do Código Civil, como a hipótese de confusão”* (COSTA, 2009, p. 89).

A duas, porque a entrega em pagamento do crédito tributário de algo que não seja dinheiro já se encontrava autorizada genericamente no inciso III do mesmo art. 156, que prevê a figura da transação.

A Lei Complementar nº 104/2001 reinstaurou a polêmica na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade de extinção do crédito tributário através da dação em pagamento. Isso porque ao prever como “nova” causa extintiva a dação em pagamento de bens móveis, levou alguns a entender que a possibilidade de dação estaria agora restrita a este tipo de bem.

Contudo, a disposição, pelas razões já expostas, não teve o efeito de ampliar o rol de causas de extinção do crédito tributário e muito menos restringir a possibilidade de dação em pagamento aos bens imóveis.

Para os que entendem não ser cabível a dação em pagamento de bens móveis e serviços como forma de extinção do crédito tributário, a admissão do instituto implicaria violação ao art. 37, XXI, da CF, porquanto afasta a incidência do processo licitatório para aquisição de materiais pela Administração Pública.

O CTN admite apenas os bens imóveis exatamente porque a aquisição deste tipo de



bem não se sujeita ao procedimento licitatório. Ao violar o princípio da licitação, a dação em pagamento de bens móveis e serviços violaria a um só tempo o princípio da isonomia e da concorrência, pois aquele que pretenda fornecer mercadorias ou prestar serviços ao Estado fica impedido de concorrer com o devedor tributário em igualdade de condições.

A admissão, aliás, acabaria por privilegiar os devedores, que contam com a possibilidade de se tornarem fornecedores do Estado, mesmo sem a comprovação de sua regularidade fiscal.

Ademais, reza o CTN que tributo é prestação que deve ser paga em moeda, significando dizer que é o dinheiro o objeto da obrigação tributária. Qualquer outra forma de extinção do crédito só poderia estar prevista em lei complementar de normas gerais, de acordo com o disposto no art. 146, III, da Constituição Federal.

E essa lei é o CTN que, ao arrolar as causas de extinção do crédito tributário, é taxativo, prevendo apenas a dação em pagamento de bens imóveis.

Tal entendimento não deve prevalecer. Admitir a dação em pagamento para a extinção do crédito tributário é consequência de uma busca pela eficiência e efetividade na arrecadação e fiscalização dos tributos, preocupação que ganhou foros constitucionais com a EC no 42/03, que introduziu o inc. XXII ao art. 37 da CF/88, elevando a Administração Tributária à categoria de atividade essencial ao funcionamento do Estado.

A medida permite a um só tempo o aumento da arrecadação, porque institui uma forma facilitada de pagamento das dívidas tributárias, mormente em tempos de crise como os atuais, permitindo que o devedor em dificuldades possa se reerguer e continue gerando emprego e receita através de sua atividade empresarial.

Por outro lado, a falta de recursos é problema que também vem sendo enfrentado pelo setor público. A retração da atividade econômica, a inflação e a alta valorização do dólar geram, a um só tempo, a diminuição da arrecadação, mas também o aumento dos gastos públicos.

Admitir a aquisição de bens e serviços via dação em pagamento implica em reduzir estes gastos, mantendo as atividades essenciais de prestação de serviços à população.

Ademais, o rol das causas de extinção do crédito tributário previsto no CTN não é taxativo. Nada impede que a lei de cada ente federado, com vista ao incremento da receita, estabeleça novas modalidades de extinção da dívida ativa. Trata-se de medida de economia interna de cada unidade federada, que, por isso, não exige uniformidade normativa, ditada por lei complementar.

A Lei Mineira nº 14.699/2003 prevê a possibilidade de extinção do crédito tributário

mediante dação em pagamento de bens móveis novos ou imóveis.<sup>13</sup> Segundo a lei, para que a dação em pagamento seja efetivada, deve ser previamente verificada sua viabilidade econômico-financeira, conveniência e oportunidade. Isso significa dizer que, em primeiro lugar, é necessário que o Estado precise adquirir os bens que serão entregues em dação. Imprescindível, ainda, que estes mesmos bens atendam exatamente às especificações exigidas pelo adquirente e que sua aquisição por esse meio seja, por alguma razão, mais vantajosa, para o Estado.<sup>14</sup>

Embora o regulamento atribua ao Procurador Regional da Advocacia Geral do Estado a competência para apreciar o requerimento, como a dação em pagamento será sempre um meio alternativo de quitação do crédito tributário aceito via transação, será também necessária a sua autorização mediante parecer da Advocacia Geral do Estado, aprovado pelo Advogado-Geral, bem como a assinatura do termo de transação pela autoridade superior do órgão que receberá o bem objeto de dação.

A patrimonialização do bem objeto da dação em pagamento é regida pela Lei Estadual nº 14.699/2003.

A jurisprudência do STF oscilou quanto à possibilidade de dação em pagamento de bens móveis e serviços como forma de extinção de crédito tributário. Inicialmente, ao apreciar a medida cautelar na ADIn 1917-5 entendeu pela impossibilidade de dação em pagamento de bens outros que não fossem imóveis. O posicionamento acabou mantido quando do julgamento do mérito da ação, em abril de 2007:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). I - Lei ordinária distrital - pagamento de débitos tributários por meio de dação em pagamento. II - Hipótese de criação de nova causa de extinção do crédito tributário. III - Ofensa ao princípio da licitação na aquisição de materiais pela administração pública. IV - Confirmação do julgamento cautelar em que se declarou a inconstitucionalidade da lei ordinária distrital 1.624/1997. (ADI 1917, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2007)

Embora fossem duas as fundamentações objeto de discussão no acórdão, os Ministros afastaram a tese de que o rol de causas extintivas do CTN seria taxativo, ou que a matéria estaria afeta à lei complementar. Mas entenderam pela violação do princípio da licitação,

---

<sup>13</sup> “Art. 3º. O Estado e suas entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito público poderão permitir a extinção de crédito inscrito em dívida ativa, tributário ou não tributário, por meio de dação em pagamento.

Art. 4º. O Poder Executivo poderá autorizar a extinção de crédito inscrito em dívida ativa, mediante dação em pagamento ao Estado de bens móveis novos ou imóveis, verificada a viabilidade econômico-financeira, a conveniência e a oportunidade.”

<sup>14</sup> Várias vantagens podem ser apontadas para esta forma de aquisição, sendo a principal delas o fato de o ente público não precisar despender recursos para adquirir os bens.

argumentando que a lei analisada no caso substituiu o concurso licitatório pela dação em pagamento de bens, em afronta à Constituição Federal.

Em outra oportunidade, quando do julgamento da MC na ADIn 2405-1, do Rio Grande do Sul, aquela Corte entendeu pela legitimidade desta forma de extinção do crédito, desde que prevista na lei do ente federado.<sup>15</sup> No acórdão, afirma-se ainda ter restado superado o entendimento do STF proferido na ADIn 1917, mas naquela oportunidade ainda não tinha sido julgado o mérito daquela ADIn.

O argumento de que o art. 146, III, b, da CF reservaria à lei complementar o estabelecimento de normas gerais reguladoras dos modos de extinção do crédito foi superado, sob a alegação de não ser exaustivo o rol das causas extintivas do art. 156 do CTN. Ademais, alegou a Corte que a LC nº 104/2001, que previu a dação em pagamento de imóveis no art. 156 do CTN, não teve o condão de ampliar aquele rol, visto que já era aceita pela doutrina a possibilidade de a lei estadual prever esta forma de extinção do crédito.

O argumento de violação ao princípio licitatório foi abordado muito brevemente no acórdão, mas rebatido adequadamente:

(...) é de considerar que a dação em pagamento, conquanto tenha as relações entre as partes reguladas pelas normas do contrato de compra e venda, com essa não se confunde, se tem por objeto a extinção de uma obrigação. Daí a impossibilidade de ser submetida a licitação. (ADI 2405 MC, 2002)

Por outro lado, se o bem que será entregue em pagamento da dívida for objeto de penhora nos autos de execuções fiscais movidas contra o devedor, a transação pode se dar através da adjudicação desse bem pelo Estado credor, caso em que deverá ser necessariamente homologada pelo Poder Judiciário, seguindo-se as formalidades legais.

A adjudicação é um ato executivo, através do qual são expropriados bens do

---

<sup>15</sup> EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar: L. estadual (RS) 11.475, de 28 de abril de 2000, que introduz alterações em leis estaduais (6.537/73 e 9.298/91) que regulam o procedimento fiscal administrativo do Estado e a cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa da fazenda pública estadual, bem como prevê a dação em pagamento como modalidade de extinção de crédito tributário. I - Extinção de crédito tributário criação de nova modalidade (dação em pagamento) por lei estadual: possibilidade do Estado-membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários. Alteração do entendimento firmado na ADInMC 1917-DF, 18.12.98, Marco Aurélio, DJ 19.09.2003: conseqüente ausência de plausibilidade da alegação de ofensa ao art. 146, III, b, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar o estabelecimento de normas gerais reguladoras dos modos de extinção e suspensão da exigibilidade de crédito tributário. II - Extinção do crédito tributário: moratória e transação: implausibilidade da alegação de ofensa dos artigos 150, § 6º e 155, § 2º, XII, g, da CF, por não se tratar de favores fiscais. (...) VI - Licitação (CF, art. 37, XXI) - não ofende o dispositivo constitucional o art. 129 da L. 6.537/73 c/ a red. L. 11.475/00 - que autoriza a alienação dos bens objetos de dação por valor nunca inferior ao que foi recebido e prevê a aquisição de tais bens por município, mediante o pagamento em prestações a serem descontadas das quotas de participação do ICMS. VII - Demais dispositivos cuja suspensão cautelar foi indeferida. (ADI 2405 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002)

patrimônio do executado, que haviam sido objeto de penhora, transferindo-se tais bens diretamente para a propriedade do exequente.

A adjudicação é, portanto, técnica de pagamento ao credor-exequente. Sofreu diversas alterações pela Lei Federal 11.382/2006, a ponto de o próprio conceito do instituto passar por uma reformulação. Agora a adjudicação serve a dois propósitos: aquisição de bem penhorado pelo credor-exequente e exercício de direito de preferência na aquisição de bens por alguns terceiros, antigamente exercitado por meio da remição.

A adjudicação pode ser tanto de bens móveis como imóveis. Após a reforma da lei processual, não mais se discute a respeito da possibilidade ou não da adjudicação de bens móveis<sup>16</sup>, sendo, portanto, esta forma de expropriação aplicável a quaisquer bens que sejam objeto de penhora nos autos do processo executivo.

Após a reforma do CPC, promovida pela Lei nº 11.382/2006, a adjudicação passou a ser considerada a forma preferencial de pagamento ao credor no processo executivo, tendência esta que foi mantida no novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 17 de março de 2016.<sup>17</sup>

Embora a execução fiscal seja regida por lei especial (Lei nº 6.830/80), na parte em que for omissa aplicam-se subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil.

Sobre a fase de expropriação dos bens, limita-se a Lei de Execução Fiscal a dispor sobre alguns requisitos procedimentais da arrematação em hasta pública, além de autorizar expressamente a adjudicação.

Reza o art. 24 da LEF:

Art. 24. A Fazenda Pública poderá adjudicar os bens penhorados:  
I – antes do leilão, pelo preço da avaliação, se a execução não for embargada ou se rejeitados os embargos;  
II – findo o leilão:  
a) se não houver licitante, pelo preço da avaliação;  
b) havendo licitantes, com preferência, em igualdade de condições com a melhor oferta, no prazo de 30 (trinta) dias.  
Parágrafo único. Se o preço da avaliação ou o valor da melhor oferta for superior ao dos créditos da Fazenda Pública, a adjudicação somente será deferida pelo juiz se a diferença for depositada, pela exequente, à ordem do juízo, no prazo de 30 (trinta) dias.

---

<sup>16</sup> Antes da Lei 11.382/2006, discutia-se a respeito dessa possibilidade, pois, embora o art. 708 do CPC falasse em adjudicação de bens, sem distinguir quanto a móveis ou imóveis, a partir do art. 714 regulava apenas a adjudicação de imóveis, o que levou parte da doutrina a entender cabível apenas a adjudicação de bens imóveis.

<sup>17</sup> Prevê o CPC/2015 que “a execução por quantia certa realiza-se pela expropriação de bens do executado” (art. 824). Por sua vez, dispõe o art. 825 que “a expropriação consiste em: I - adjudicação; II - alienação; III - apropriação de frutos e rendimentos de empresa ou de estabelecimentos e de outros bens”, colocando, pois, a adjudicação em primeiro lugar no rol dos procedimentos expropriatórios.

Trata-se a adjudicação de forma derivada de aquisição da propriedade, sendo que o bem adquirido será submetido a processo de patrimonialização sumário e alienação ou incorporação ao serviço público, procedimento este que no Estado de Minas Gerais vem regido pela Lei nº 14.699/2003.

## **5 CONCLUSÃO**

A busca de soluções alternativas de litígios tributários por certo é importante fator de desobstrução do Poder Judiciário, incremento da arrecadação, redução de despesas dos entes estatais e de realização de efetiva justiça fiscal.

A valorização da utilização desses meios de solução de conflitos será capaz de trazer resultados satisfatórios para todos: contribuintes, Fazendas Públicas, Poder Judiciário e até mesmo àqueles que não empregarão esses métodos alternativos, preferindo se valer do tradicional processo judicial.

Para os contribuintes, porque lhes permite a solução de suas dívidas, evitando os altos custos de um processo judicial, mormente em se tratando de execução fiscal onde para discutir a dívida se faz necessário o oferecimento de bens que garantam integralmente o seu pagamento.

Para as Fazendas Públicas, pois permite o ingresso de recursos nos cofres públicos, diminuindo o passivo tributário, antecipando e, por vezes, viabilizando o recebimento de um valor que só ocorreria após o trânsito em julgado de uma decisão judicial.

Para o Poder Judiciário, ao diminuir consideravelmente o estoque de execuções fiscais que, como vimos, representa quase 50% dos processos em trâmite na justiça brasileira.

Nesse contexto, o novo Código de Processo Civil traz a conciliação como característica marcante, estimulando a sua realização no âmbito extrajudicial, inclusive no da Administração Pública.

A conciliação, que consiste na adoção de medidas que contem com a participação do administrado, guarda ainda a vantagem de oferecer maiores chances de satisfação das partes envolvidas e, por consequência, diminuição das hipóteses de conflito, isso sem falar na possibilidade de maior eficiência da atuação administrativa quando desenvolvida com a colaboração do administrado.

As cláusulas normativas autorizativas de transação vêm em resposta às críticas sobre a inadaptabilidade e rigidez do Direito Administrativo em face da cambiante e complexa realidade social.

A tendência tornou-se realidade em vários países, e no Brasil cresce a demanda por uma participação mais ativa do administrado como forma de inibir ou solucionar possíveis conflitos, sendo louváveis todas as iniciativas que busquem métodos alternativos de solução de

conflitos, especialmente aqueles orientados pela busca de soluções dialogadas, como modo de fortalecimento da cultura voltada à paz social.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 11. ed. São Paulo: RT, 2007, p. 720.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BEVILAQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil commentado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1934.

BRASIL. Relatório Justiça em Números 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf)> Acesso em: 2.jun.2015

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 19. ed. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 58.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: Fundamentos jurídicos da incidência*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 309.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *A obrigação – nascimento e morte – a transação como forma de extinção do crédito tributário*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 62, set/1993, p. 70.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário. Constituição e Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva. 1. ed., 2. tir., 2009, p. 246.

DINIZ, Maria Helena. *Tratado teórico e prático dos contratos*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v.5, p. 258

MARTINS, Sergio Pinto. *Manual de direito tributário*. São Paulo: Atlas, 2002.

RENAULT, Sérgio Rabello TAMM. “A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal”, in Revista do Serviço Público Brasília 56 (2), abr/jun 2005, pp.127-136. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/221/226>> Acesso em: 30.maio.2015

