

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Tributário e Financeiro [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa; Yuri Nathan da Costa Lannes. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-861-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

O XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE, realizado em parceria com a Unichristus, e com apoio da CAPES, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, apresentou como temática central “Acesso à Justiça, Soluções de Litígios e Desenvolvimento”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que ocorreram na cidade de Fortaleza - CE.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I”, realizado no dia 16 de novembro de 2023, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo do direito tributário, do direito financeiro e das preocupações que surgem na relação entre fisco e contribuinte no tocante a proteção de dados pessoais, bem como políticas públicas e tributação sob o prisma da solidariedade social.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes – Faculdade de Direito de Franca

TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E O DEVER FUNDAMENTAL AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE E OS MEIOS DE SATISFAÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA
TAX TRANSACTION AND THE FUNDAMENTAL DUTY FOR THE PAYMENT OF TAXES: AN ANALYSIS OF THE TAX-TAXPAYER RELATIONSHIP AND THE MEANS OF SATISFACTION OF THE TAX OBLIGATION

Maria Ivanúcia Mariz Erminio ¹
Raymundo Juliano Feitosa ²

Resumo

O Estado brasileiro detém problemas substanciais em relação a materialização da Administração Tributária no que diz respeito a relação fisco-contribuinte. Por um lado, o contribuinte se sente lesado e insatisfeito com a administração tributária e fazendária em diversos aspectos como as dificuldades de interpretação da legislação e a comunicação com o fisco, como também não observa de maneira indireta a resposta a tributação que consiste na sua materialização enquanto receita derivada servindo como substância em um posterior planejamento e execução de Leis orçamentárias e consequentes prestações direitas do Estado. Nesse sentido, Meios alternativos para solução de conflitos consistem em instrumentos sedimentados no ordenamento jurídico brasileiro. Mais conhecidos no direito privado, consistem em uma alternativa mais direta, encurtando o caminho do judiciário para solução de um litígio onde as partes possam sair satisfeitas em uma espécie de negociação para solução da obrigação. Assim, este escrito se propõe a analisar a importância de meios alternativos de resolução de litígios tributários como meio de melhoria da relação jurídico tributária onde ambas as partes, o fisco em relação a arrecadação e satisfação de créditos e o contribuinte em relação a sua regularização enquanto pessoa física ou jurídica obtenham êxito.

Palavras-chave: Transação tributária, Política fiscal, Relação fisco-contribuinte, Obrigação tributária, Meios alternativos de solução de conflitos

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian State has substantial problems in relation to the materialization of Tax Administration with regard to the tax-taxpayer relationship. On the one hand, the taxpayer feels harmed and dissatisfied with the tax and finance administration in several aspects, such as difficulties in interpreting legislation and communication with the tax authorities, as well as not indirectly observing the response to taxation that involves its materialization. as derived revenue serving as substance in subsequent planning and execution of budgetary

¹ Pós Doutoranda CAPES/CNPQ-UNICAP. Doutora e Mestre em Direito PPGD/UNICAP. Professora Universitária

² Professor PPGD/UNICAP. Professor Universitário CCJ/UNICAP. Doutor em Direito - Univesidad Autonoma de Madrid.

laws and consequent direct payments from the State. In this sense, this writing proposes to analyze the importance of alternative means of resolving tax disputes as a means of improving the tax legal relationship where both parties, the tax authorities in relation to the collection and satisfaction of credits and the taxpayer in relation to their regularization as a natural or legal person are successful. So alternative means for resolving conflicts consist of instruments established in the Brazilian legal system. Better known in private law, they consist of a more direct alternative, shortening the judiciary's path to resolving a dispute where the parties can be satisfied in a type of negotiation to resolve the obligation. In this sense, this writing proposes to analyze the importance of alternative means of resolving tax disputes as a means of improving the tax legal relationship where both parties, the tax authorities in relation to the collection and satisfaction of credits and the taxpayer in relation to their regularization as a natural or legal person are successful.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax transaction, Fiscal policy, Taxpayer-fiscal relationship, Tax obligation, Alternative means of resolving conflicts

INTRODUÇÃO

Meios alternativos para solução de conflitos consistem em instrumentos sedimentados no ordenamento jurídico brasileiro. Mais conhecidos no direito privado, consistem em uma alternativa mais direta, encurtando o caminho do judiciário para solução de um litígio onde as partes possam sair satisfeitas em uma espécie de negociação para solução da obrigação. No direito tributário, um desses instrumentos consistem na transação tributária, meio sedimentado pela Lei 13.988/2020 no âmbito federal nesta busca por satisfação das obrigações tributárias onde o sujeito passivo se quedou inadimplente em relação a estas, ou tem a perspectiva de quebrar a obrigação.

No Brasil, diante do cenário político e econômico-jurídico, onde o contribuinte não detem uma relação saudável com o fisco brasileiro por diversos fatores como as dificuldades de comunicação, a complexidade da aplicação da legislação tributária ou ainda, o desincentivo por parte da não percepção de resposta do tributo a partir da prestação do Estado em garantia de Direitos fundamentais e ações de sua obrigação.

Assim este trabalho se dividiu em três partes, sob a utilização do **método hipotético-dedutivo sob a égide da metodologia qualitativa com dados secundários**, na busca por analisar essa relação e os possíveis meios alternativos de solução como o advento da transação com a seguinte **pergunta: “Como instrumentos alternativos de solução de conflitos relativos a obrigação tributária podem contribuir na satisfação da obrigação tributária e redução do litígio no cenário socioeconômico brasileiro”**. A primeira parte do texto destaca o Sistema Tributário Brasileiro: assimetrias e impasses na busca pela materialização do Estado democrático de Direito. Já o segundo momento do texto traz a discussão a respeito da relação fisco-contribuinte com um olhar sobre a sociedade sobre a aplicação da receita derivada na sua materialização através das ações do Estado e o terceiro a análise do instrumento da transação tributária como mecanismo facilitador da Relação fisco-contribuinte, buscando assim tecer análises sobre a aplicação deste instrumento.

1.0 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: ASSIMETRIAS E IMPASSES NA BUSCA PELA MATERIALIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Quando observamos o Estado brasileiro como um Estado prestador, é preciso observar sob qual prisma ele está apontado. O Brasil se sustenta em um pacto federativo cooperativo, onde há assimetrias substanciais. Dos tipos de entes federativos suportados em um Estado continental como disparidades substanciais, equilibrar as diretrizes e aplicações desse pacto se torna um desafio a ser ainda alcançado pelo Estado. Nesse sentido “Ainda que saibamos que o direito se assenta em ficções jurídicas e, muitas vezes, utopias, temos que lhe garantir efetividade [...] isso exige que se fixem contornos mais finos, para não se criar uma inversão cruel em razão da escassez de recursos” (SANTOS, 2010. p.31)

A sobreposição de hierarquias amplia os custos administrativos, a multiplicidade de instâncias decisórias aumenta a descoordenação, a autonomia para endividamento abre brechas para descontrole na expansão do gasto, a dependência de recursos transferidos do governo central afrouxa os controles da população local, uma vez que boa parte (ou a grande maioria) do gasto não é financiada com tributos locais. (REZENDE, 2011. p. 40).

O país, ainda em desenvolvimento, detém níveis de desigualdade altíssimos acentuado por deficiências na materialização de direitos e garantias fundamentais, desde saúde, educação até cultura e segurança pública, o que se acentua quando observamos as diretrizes Constitucionais da distribuição de competências em suas funções e subfunções, nesse sentido, a própria capacidade dos entes, principalmente no âmbito municipal, de arcar com despesas é questionado, sobrecarregando o sistema federativo fiscal.

[...] a prestação básica e entrega de serviços fundamentais, acaba prejudicada em todos os níveis, o que promove uma desigualdade ainda maior e em duplo grau- aqueles que têm meios de reivindicá-las em outras esferas como a judicial são os mesmos que podem arcar com prestações pela via privada e estes pertencem às classes de maior poder econômico. (MARIZ ERMÍNIO, 2011. P. 40)

Nesse sentido, uma das principais discussões consistem em como o Estado brasileiro arca com todas essas despesas públicas? Onde o Estado adquire receitas suficientes? Chegamos então no debate da política fiscal.

O tributo, em linhas gerais, funciona como uma das principais, se não a principal, receita derivada, formando o caixa direito das Leis orçamentárias que servirão, em regra para satisfação desses direitos.

Desta forma, o Sistema Tributário Nacional, recepcionado pela ADCT 34 de nossa atual Constituição, o que já demonstra pouco interesse em modificações substanciais de suas diretrizes, obteve um esforço democrático de descentralização fundamental.

Esta questão tem força na conjuntura da década de 1980, os esforços dos comitês democráticos em reequilíbrio e redistribuição de forças. Para Arretche, “A fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo (SHAH, 2006), o que conferiria excessiva autonomia aos governos locais e, por consequência, limitados incentivos de cooperação horizontal. (ARRETCHE, 2015. p.25)

Observando o Sistema Tributário Nacional e a política fiscal implementada, principalmente pós 1988, foi perceptível o esforço de redemocratização e descentralização. Destacamos o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação- ICMS, tributo que se comporta como um dos maiores impostos brasileiros entregue por imposição da Constituição de 1988, a competência dos Estados da Federação brasileira. [...] Porém, por entraves estruturais históricos anteriores a 1988, e uma dependência oblíqua da União, o federalismo brasileiro, ainda que cooperativo, apresenta interferências materiais de ordem Federal. Segundo Marta Arretche⁵, a lei Kandir é um grande exemplo disto, detalhando e limitando a forma de arrecadação do ICMS. (MARIZ ERMINIO, 2021.p 6)

Nesta questão, houve um grande esforço por parte da Constituição Federal de 1988 em equilibrar os entes federativos em relação aos seus instrumentos tributários e a efetiva disposição dentro dos jogos de repasse capitaneados pela LRF em seus artigos 11 à 24 (LC 101/2000) para fomentação de caixa suficiente e disposição de receitas.

Porém, esta conquista ainda detem outro obstaculo fundamental, que se queda no sucesso da Administração Tributária em realizar seu papel de interpretar, constituir e recolher o tributo. Neste aspecto outro ator tem papel fundamental: o contribuinte.

2.0 A RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE: O OLHAR DA SOCIENTE SOBRE A APLICAÇÃO DA RECEITA DERIVADA NA SUA MATERIALIZAÇÃO ATRAVÉS DAS AÇÕES DO ESTADO

No sentido da administração tributária, um primeiro impasse com a relação com o contribuinte é a percepção deste da resposta por parte do Estado em relação a satisfação de Direitos e Garantias fundamentais.

Para além do debate financeiro/fiscal, o Brasil também apresenta diversos outros fatores que se apresentam como barreiras para a implementação de um estado prestador com a substância exigida, principalmente as profundas desigualdades institucionais. Buscar o desenvolvimento e o progresso econômico sem pensar na qualidade do desenvolvimento, sem pensar em assegurar o que o economista Amartya Sen nomeou como a garantia de “liberdades substantivas” é não garantir o desenvolvimento em si [...] Ainda podemos enfatizar que, um progresso que despreza o desenvolvimento em sua conjuntura de fatores, adicionando os elementos social, humano e ambiental, está fadado ao fracasso a médio e longo prazo, pois não garante um aperfeiçoamento coordenado e integram do país, impossibilitando que este se posicione no cenário global de forma definitiva. (MARIZ ERMINIO, 2021. p. 75)

Neste aspecto, o contribuinte enquanto parte interessada, recebe as incongruências da gestão pública brasileira e sua falta de habilidade em lidar com o orçamento de maneira negativa, onde, este precisa se esforçar três ou quatro vezes mais para obter um direito. A saúde é uma questão fundamental, prevista como Direito Fundamental na Constituição Federal de 1988 em seu art. 196, tem como principal ferramenta o Sistema Único de Saúde-SUS, o qual deveria de maneira desconcentrada oferecer este direito a sociedade brasileira. Porém a incongruências no seu fornecimento, fazendo com que a sociedade, se detiver algum recurso, irá buscar um meio privado para garanti-lo como a contratação de planos de saúde. Ainda assim, muitas vezes, o plano também não cobre o serviço necessitado pelo usuário que acaba, se tiver condições, questão que a grande maioria da sociedade não tem, buscando o pagamento privado pelo serviço. Quando não ainda busca os meios judiciais para satisfação do direito.

Dentro desse trajeto, o contribuinte se queda desgastado pelo esforço quadruplicado que este tem que fazer para satisfação de um direito que deveria ter sido entregue em um primeiro momento pelo Estado brasileiro em políticas públicas satisfatórias.

Dentro deste debate, (PINTO; XIMENES, 2018.p.987)

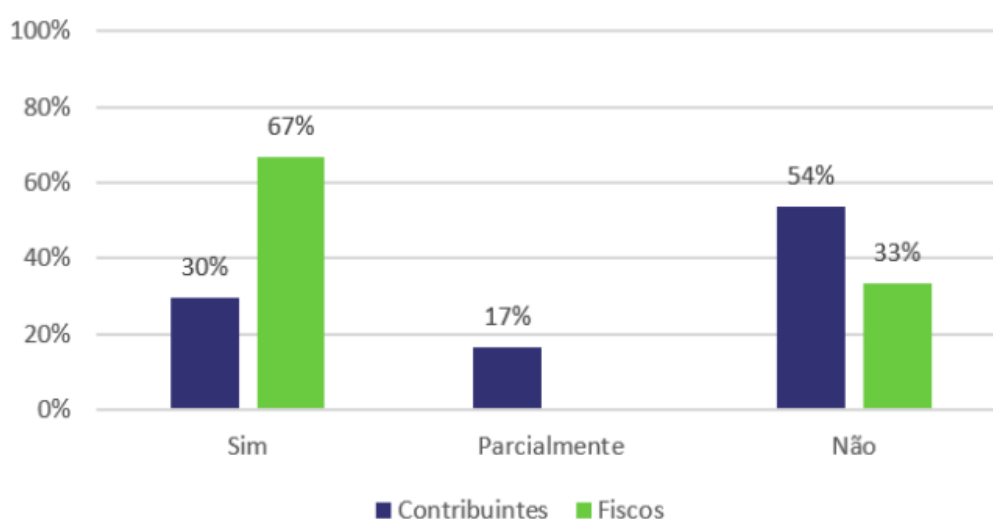
“ O princípio da realização progressiva até a máxima efetividade é, conforme vimos, uma decorrência do próprio estágio de juridificação do Estado Social”. Para Élide Pinto- refletindo a respeito da EC/95-, são cláusulas “superconstitucionais” as que atendem à proteção dos Direitos Sociais e “que viabilizam sua realização” devem limitar “ a discricionariedade de legisladores, juízes e administradores”, com a finalidade de garantir sua execução a fim de reafirmar os objetivos Constitucionais e o Estado Democrático de Direito. (PINTO; XIMENES, 2018. p. 987).

O contribuinte ainda encontra outros empassos como a própria interpretação da legislação tributária. A legislação e o Sistema tributário é complexo, de difícil compreensão, as políticas que deveriam ser ofertadas por parte da Fazenda para educação fiscal são deficitárias o que dificulta ainda mais o caminho do contribuinte para satisfação das suas obrigações tributárias.

Nesse sentido, em levantamento realizado pelo CNJ, há uma divergência entre a percepção do acesso a informação e a compreensão das normas tributárias através dos mecanismos disponibilizados pelo Estado.

Os resultados das respostas podem ser visualizados no gráfico abaixo:³²

Figura 14- Percepção dos Fiscos e Contribuintes sobre os portais da Administração tributária.



Fonte: Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro, 2022

Fonte: (www.cnj.jus.br-b)

O grupo “Fisco” possui percepção de que as administrações tributárias possuem portais amigáveis e acessíveis, em que concentram e atualizam as normas tributárias, bem como registram suas interpretações, em maior proporção do que os grupos “Contribuintes”. Com exceção da PGFN e da Sefaz/MG (15%), que indicaram consultas públicas realizadas recentemente, os demais respondentes não indicaram consultas públicas, sendo que 70% dos órgãos afirmaram não terem sido realizadas de consultas públicas no órgão e 15% informaram de maneira genérica a participação da sociedade para debater questões específicas da legislação, sem oferecer exemplos de consultas ou similares. (www.cnj.jus.br-b)

Neste sentido é possível verificar a disparidade entre a percepção da administração tributária de que o contribuinte tem acesso a informação, e, se queda inadimplente puramente por deliberalidade, quando na verdade, há indícios de equívocos em prestação de obrigações acessórias e não compressão de alterações na legislação tributária.

3.0 O INSTRUMENTO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MECANISMO FACILITADOR DA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE

Na busca por meios e instrumentos onde, diante do cenário brasileiro o qual o contribuinte se ve em uma conjuntura onde há déficits em políticas públicas diretas e indiretas que afetam principalmente suas condições econômicas, seja na prestação pública ou no planejamento econômico/orçamentário em uma economia de país em desenvolvimento, encontrar formas que facilitem o diálogo entre o devedor e a fazenda pública se queda fundamental para que seja materializada uma política fiscal suficiente e satisfatória, fazendo com que o próprio contribuinte não se sinta motivado a ter esse diálogo de forma saudável.

Várias questões relativas a própria forma de materialização da administração tributária como a educação fiscal, onde o contribuinte e os terceiros em seu nome tem dificuldade em compreender as alterações gerando quebras obrigacionais por falta de informações e não necessariamente com a intenção de se quedar inadimplente.

Em levantamento de dados pelo CNJ indicou que, apesar deste cenário, há uma tendência também do contribuinte em querer sanar suas pendências perante a fazenda pública, devido também aos diversos transtornos que tanto a pessoa física quanto a pessoa jurídica podem sofrer em decorrência das restrições sofridas em um processo administrativo e/ou judicial tributários.

Apesar de ainda pouco explorado, os métodos alternativos também se manifestam como uma solução plausível para a fazenda pública. O litígio também se queda um risco para a fazenda pública, e por isso essa busca por instrumentos que viabilizem diálogos diretos fisco-contribuinte se queda de suma importância para ambas as partes

Como bem explicado ao longo da obra, o litígio ou o processo judicial é uma empreitada arriscada, uma vez que existem incertezas e riscos a ele inerentes. Assim, existem tipos de situações do litígio que podem gerar mais vieses aos indivíduos “empurrando-os” para o contencioso. Esse tipo de comportamento também pode afetar como as partes agem em ações que elas cobram algo versus as ações nas quais são cobradas. (www.cnj.jus.br-b)

O instrumento da transação tributária este presente no Código tributário Nacional-CTN em seu artigo 156, III enquanto forma de extinção do crédito tributário e descrita no

artigo 171 do mesmo instrumento normativo permitindo outras formas de extinção com a seguinte redação: “Art. 171 CTN/66 A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.”

Como divulgado pelo CNJ no relatório “Justiça em Números”, edição 202128, os processos de execução fiscal representam o maior fator de morosidade do Poder Judiciário: a classe processual representa 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes, com taxa de congestionamento de 87%. Isso significa dizer que, em um universo de cem processos de execução fiscal, apenas 13 foram baixados em 2020.(www.cnj.jus.br-b)

O instrumento da transação tem origem no direito privado porem se manifesta no direito tributário principalmente sob a égide da Lei 13.988/2020 a qual possibilitou a materialização sedimentada desta como meio alternativo de extinção do crédito em âmbito federal. Em relação aos entes subnacionais, doze deles detem mecanismos similares.

É possível perceber em âmbito estadual e municipal, o crescimento da institucionalização dos métodos consensuais de resolução de conflitos em âmbito tributário. São exemplos a transação no Estado de São Paulo, instituída pela Lei Estadual 17.293, de 15 de outubro de 2020, e regulamentada pela Resolução PGE n. 27 de 20 de novembro de 2020, e pela Portaria SUBG CTF-20 de 4 de novembro de 2020, a transação no Município do Rio de Janeiro, prevista na Lei Municipal n. 7.000, de 26 de julho de 2021, e a transação no Município de São Paulo, Lei n. 17.324, de 18 de março de 2020. (www.cnj.jus.br-b)

Nesse sentido, as esferas judiciais também se movimentam, diante do cenário de hiperjudicialização e a expressão de 37% de processos judiciais tributários funcionando como gargalos da maquina do judiciário, a tentar buscar e se adequar a outros meios na busca por soluções da morosidade e abarrotamento da justiça. Nesse sentido, a recomendação do CNJ 120/2021 estabelece a determinação para os magistrados buscarem meios de “conciliação, mediação ou transação tributária” .

O Poder Judiciário também não se olvidou desse movimento e publicou, em 2021, a Recomendação CNJ n. 120/2021, que

recomenda aos(às) magistrados(às) a aplicação, sempre que possível, da solução consensual das controvérsias que envolvem direito tributário, estimulando a negociação, conciliação, mediação ou transação tributária. (www.cnj.jus.br-b)

O instrumento na teoria geral do direito consiste em um negócio jurídico bilateral, possibilitando que as partes estabeleçam coobrigações causando concessões de ambas as partes em busca de sanar e cumprir divergências sobre obrigações passíveis de questionamentos. Já no âmbito tributário, esta tem o sentido de ato jurídico, pois consistem em atos que observam uma obrigação já estabelecida, a Relação Jurídico-tributária, e não necessariamente cria novas obrigações, diferenciando-se ainda da arbitragem, que conta com um terceiro figurando na posição de arbitro. O sentido a qual se direciona estaria aportada em ações para sanar a obrigação inicial e causa sua extinção.

Podemos destacar como modalidades de transação tributária a individual e a por adesão. A primeira é de iniciativa tanto do contribuinte como da PGFN, onde o contribuinte deverá cumprir requisitos mínimos, inclusive econômico/constitucionais, para extinguir os créditos tributários. Já a por adesão, a Administração Pública estabelece normas gerais, predeterminadas, e o contribuinte pode buscar a satisfação da dívida aceitando todas as cláusulas nessa norma contidas para extinguir seu crédito e satisfazer a dívida em questão. (NAGIB; ALECRIM, 2022)

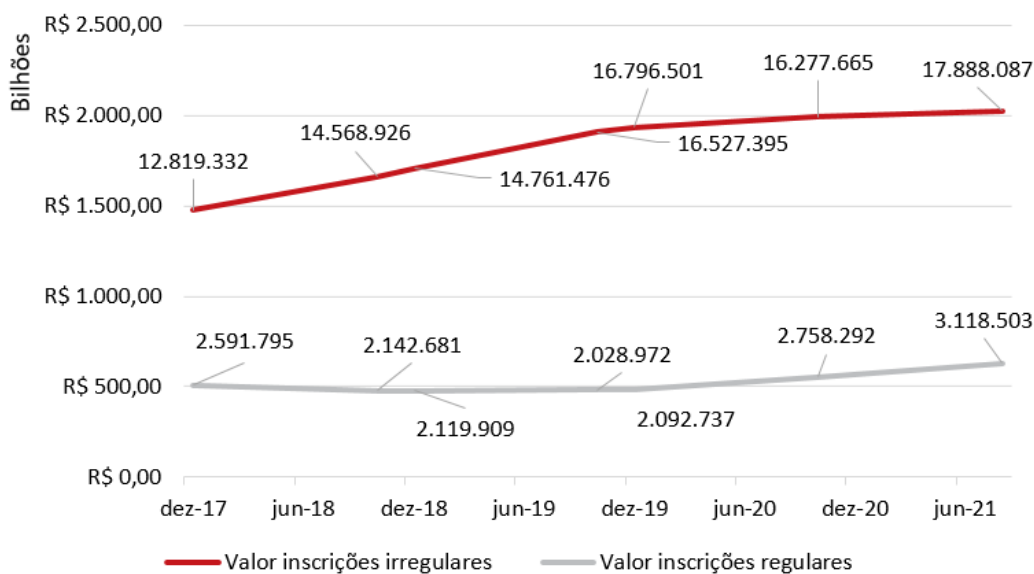
Nesse sentido, (MACHADO SEGUNDO, 2021) destaca a preocupação em como serão utilizados tais mecanismos de forma a garantir princípios como a igualdade, tendo em vista as disparidades entre as partes, principalmente quando observamos o poder político/institucional que o fisco possa vir a ter enquanto parte nesta transação, necessitando mecanismos que atinjam graus de simetria entre estas.

Subsiste, contudo, o problema da impessoalidade e da igualdade, agravado pelo fato de que acordos, transações ou quaisquer outros atos ou institutos que envolvem o protagonismo da vontade exigem ou pressupõem alguma simetria entre as partes. Não há condições para negociação quando uma das partes ocupa patamar muito diferente da outra, o que dispensa considerações adicionais, não sendo impossível que pequenos contribuintes, com poucas condições de negociar, sejam massacrados por um Fisco diante do qual são nanicos, mas o mesmo não aconteça com contribuintes cuja imagem perante o Fisco seja potencializada por motivações econômicas ou políticas. Para evitar a possível ofensa a tais princípios, da igualdade e da impessoalidade, seria

necessário assegurar que os critérios usados na realização os acordos sejam objetivos e transparentes, de modo a que terceiros possam aferir se situações iguais estariam recebendo tratamento igual da parte das autoridades responsáveis pelas transações. (MACHADO SEGUNDO, 2021. P. 260)

Em escrito relacionado a contribuição da transação tributária no cenário de crise econômica, (NAGIB; ALECRIM, 2022) destacam:

Entretanto, a possibilidade de pactuarem-se concessões recíprocas é inerente à transação, faz parte de sua natureza jurídica, sua essência. De acordo com Sacha Calmon Navarro Coêlho, “se apenas uma parte cede, não há transação, senão ato unilateral capaz de comover ou demover a outra parte”. Por meio deste instituto encontra-se a possibilidade de definir as cláusulas que viabilizem a quitação da dívida pelo contribuinte, e, conseqüentemente, o recebimento do devido pela Fazenda Pública, pondo termo ao litígio. Para Luís Eduardo Schourei, a transação não abre espaço para um ganhador ou um perdedor, mas sim para um acordo, que só é possível com a existência de concessões mútuas. O que se idealiza nesta oportunidade são vantagens de outra ordem, diferentes das almejadas com a manutenção do processo. (NAGIB; ALECRIM, 2022. p. 408)



Fonte da imagem: (www.cnj.jus.br-a)

Em um segundo relatório do CNJ em parceria com o INSPER a respeito do contencioso judicial tributário, o texto destaca os prejuízos ao Estado da relação conturbada entre o fisco-contribuinte, destacando nos últimos anos os prejuízos aos cofres públicos e o tempo e dispêndio de recursos por parte da própria fazenda e do Estado brasileiro na disputa por esses créditos tributários e, nesse sentido, o leve aumento da inscrição de créditos regulares após a utilização de meios alternativos de solução de conflitos de matéria tributária, como a transação, conforme imagem destacada do escrito aportada acima neste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de fundamental interesse e importância a busca de meios alternativos para possibilitar aos contribuintes uma relação saudável com o fisco brasileiro. O cenário atual econômico político e social do país onde o contribuinte vive em constante estado de crise econômica e a tributação enquanto receita derivada do Estado que tem como principal fundamento a resposta em ações Constitucionais como a política pública direta como garantia de Direitos Fundamentais do cidadão não é percebida de maneira satisfatória.

Complicadores como a aplicação da legislação tributária e os déficits de comunicação por parte da fazenda em relação ao contribuinte seja pessoa física ou jurídica apenas dificultam o cenário. Por outro lado, o Estado brasileiro tem perdas substanciais em arrecadação em decorrência desses fatores.

Assim, essa pesquisa se propôs a demonstrar que, mecanismos alternativos como a transação tributária, como destacado pelo relatório do CNJ/INSPER, que demonstrou melhorias na inscrição de créditos regulares com a adoção desse mecanismo em esfera federal, contribuindo assim para um diálogo mais direto entre fisco-contribuinte na busca por uma solução possível na satisfação do crédito contribuindo para melhoria desta relação e da arrecadação do próprio Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil**: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14 nº40,

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Riode Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

1999

NAGIB, Luiza; ALECRIM, Eliza Remédio. **Transação tributária ante os impactos na crise econômica**. *Revista Internacional Consinter de Direito*, N . XIV, 1º semestre de 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Breves Notas sobre a transação tributária no âmbito Federal (Lei 13.988/2020)**. In Calcini, Fávio Pallaretti; Henares Neto, Halley; Campos, Rogério. *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. Editora Revista dos Tribunais/Thompson Reuters Brasil, 2021.

MARIZ ERMINIO, Maria Ivanúcia. **A extrafiscalidade como importante ferramenta de Política Ambiental**: Um olhar ontológico sobre as dificuldades de proteção ambiental no Estado brasileiro. *Revista Justiça do Direito*. UPF. v. 35, n. 1, p. 288-309, Jan./Abr. 2021.

MARIZ ERMINIO, Maria Ivanúcia. **O custo do direito a saúde da mulher no estado de pernambuco**: um olhar ontológico sobre as unidades básicas de saúde. Tese de Doutorado 205 fs. UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO. UNICAP. Recife, 2021.

PINTO, Élda Graziane. **Ciclo das Políticas Públicas e Legitimidade Compartilhada das Escolhas Alocativas**: Um Estudo em Busca da Vinculação à Força Normativa do Planejamento. *in Política Pública e Controle*. PINTO, Élda *et all*. São Paulo: Fórum, 2019.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Lenir. **Direito à saúde e qualidade de vida um mundo de corresponsabilidades e fazeres**. *In Direito a saúde no Brasil*. Org. SANTOS, Lenir. São Paulo: Editora Saberes, 2010.

Referências virtuais:

BRASIL. Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro

<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>> Acesso em 30/08/2023.

BRASIL. Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional

Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/sistematizacao-do-diagnostico-do-contencioso-tributario-nacional-v-eletronica.pdf>> Acesso em 30/08/2023.