

EMI nº /ME AGU

Brasília, de de 2019.

Senhor Presidente da República,

Submetemos a sua apreciação proposta de Medida Provisória que estabelece os requisitos e as condições para que a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e os respectivos devedores ou partes adversas, possam realizar transação, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, criando mecanismos indutores de autocomposição em causas de natureza fiscal.

2. As alterações propostas visam suprir a ausência de regulamentação, no âmbito federal, do disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional e de disposições que viabilizem a autocomposição em causas de natureza fiscal, contexto esse que tem, respectivamente, impedido maior efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, por um lado, e resultado em excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias, noutra senda, com consequente aumento de custos, perda de eficiência e prejuízos à Administração Tributária Federal.

3. A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida). O modelo ora proposto possui bastante similaridade com o instituto do "*Offer in Compromise*", praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América. Em suma, afasta-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, sem qualquer análise casuística do perfil de cada devedor e, consequentemente, aproxima-se de diretriz alinhada à justiça fiscal,

(Fl. 2 do Anexo à EM nº /ME, de de de 2019.)

pautando o instituto sob o viés da conveniência e da ótica do interesse da arrecadação e do interesse público. Ressalta-se, inclusive, que a proposta decorre do amadurecimento de debates e estudos já objeto de outras proposições, em especial os Projetos de Lei nº 10.220, de 2018 e nº 1.646, de 2019, onde as potencialidades do instituto foram evidenciadas. De outro lado, conforme estudos realizados pela PGFN, os parcelamentos extraordinários, além dos seus efeitos deletérios, sequer atingem com efetividade a carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, principais destinatários da proposição, que perfazem cerca de R\$ 1,4 trilhão de reais, montante superior à metade do estoque da Dívida Ativa da União.

4. A proposição prevê, ainda, modalidade de transação voltada à redução de litigiosidade no contencioso tributário, afastando-se do modelo meramente arrecadatório. Objetiva-se, com a proposição, atacar o gargalo do processo contencioso tributário, cujo estoque, apenas no Conselho de Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), totaliza mais de R\$ 600 bilhões de reais, distribuídos em cerca de 120 mil processos.

5. Soma-se a esse universo os processos judiciais em curso, cuja discussão se encontra garantida por seguro ou fiança, gerando custos aos litigantes, ou mesmo suspensas por decisões judiciais, que totalizam outros R\$ 42 bilhões de reais.

6. Em ambos os modelos a transação é instrumento de solução ou resolução, por meio adequado, de litígios tributários, trazendo consigo, muito além do viés arrecadatório, extremamente importante em cenário de crise fiscal, mas de redução de custos e correto tratamento dos contribuintes, sejam aqueles que já não possuem capacidade de pagamento, sejam aqueles que foram autuados, não raro, pela complexidade da legislação que permitia interpretação razoável em sentido contrário àquele reputado como adequado pelo fisco.

7. Mediante concessões mútuas, credor e devedor, podem socorrer-se do instituto que pedia de regulamentação, obtendo solução adequada ao litígio tributário.

8. Todas essas propostas permitirão, ademais, que a PGFN concentre esforços noutras causas, litígios ou cobranças, promovendo incremento na arrecadação, a prevenção e a redução de litigiosidade, e ganhos de celeridade, eficiência e economicidade.

9. Ademais, a medida insere Procuradoria-Geral Federal e Procuradoria-Geral da União no mesmo modelo de resolução de litígios, seja a primeira no trato da Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais, na qual incluída dívida de natureza tributária (taxa), bem como a segunda que também exerce relevante papel de cobrança de valores devidos ao erário.

10. Estimativas conservadoras apontam como resultado da medida a arrecadação de R\$ 1,425 bilhão em 2019, R\$ 6,384 bilhões em 2020 e R\$ 5,914 bilhões em 2021, sem prejuízo da economia de recursos decorrentes da solução dos litígios encerrados pela transação.

11. O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe, repisando-se a imperiosidade da medida para o ingresso de receitas ainda no orçamento corrente e,

(Fl. 3 do Anexo à EM nº /ME, de de 2019.)

sobretudo, trazendo novas estimativas de receita para os exercícios seguintes.

12. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a edição da Medida Provisória que ora submetemos a sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES

Ministro de Estado da Economia

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA

Advogado-Geral da União

(Fl. 4 do Anexo à EM nº /ME, de de 2019.)

ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA Nº ,
DE DE DE 2019.

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

Ausência de regulamentação do disposto no art. 171 do Código Tributário Nacional e de previsão, de mecanismos indutores à autocomposição em causas de natureza fiscal, o que tem obstado maior efetividade da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (sobretudo quanto à carteira de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação) e resultado em excessiva litigiosidade relacionada a controvérsias tributárias.

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

Disciplinar os requisitos e as condições para que a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e os respectivos devedores ou partes adversas, possa realizar transação, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, abrangendo ou não remissão, anistia, parcelamento, moratória ou dação em pagamento em bens imóveis, e criar mecanismos indutores de autocomposição em causas de natureza fiscal

3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Não há.

4. Custos:

Não há.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência):

O grave quadro fiscal, bem como a urgente necessidade de enfrentamento dos problemas do contencioso administrativo tributário denotam a presença dos requisitos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a edição da Medida Provisória que ora se propõe.

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

Não há.

7. Alterações propostas:

Não se aplica.

8. Síntese do parecer do órgão jurídico:

Observação - A falta ou insuficiência das informações prestadas poderão acarretar, a critério da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule a proposta.

MEDIDA PROVISÓRIA nº , de de de 2019.

Dispõe sobre transação nas hipóteses que especifica, e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Medida Provisória estabelece os requisitos e as condições para que a União e os respectivos devedores ou partes adversas realizem transação resolutiva de litígio, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.

§ 1º A União, em juízo de oportunidade e conveniência, em quaisquer das modalidades de que trata esta Medida Provisória, poderá celebrar transação, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público.

§ 2º Serão observados, para fins os fins de aplicação e regulamentação desta Medida Provisória, serão observados, dentre outros, aos princípios da isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos e eficiência.

§ 3º Observar-se-á, no que couber, o princípio da publicidade, resguardadas as informações protegidas por sigilo.

§ 4º O disposto nesta Medida Provisória aplica-se:

I - à dívida ativa e aos tributos da União, cuja inscrição, cobrança e representação incumbe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e,

II – no que couber, nos termos de ato do Advogado-Geral da União, à dívida ativa das autarquias e fundações, cuja inscrição, cobrança e representação incumbe à Procuradoria-Geral Federal (PGF) e aos créditos cuja cobrança sejam de atribuição da Procuradoria-Geral da União (PGU), sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Art. 2º São modalidades de transação, para os fins desta Medida Provisória:

I – por proposta individual ou por adesão, na cobrança da dívida ativa; e

II - por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário.

CAPÍTULO II

DA TRANSAÇÃO NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

Art. 3º A transação na cobrança da dívida ativa da União poderá ser proposta pela PGFN, de forma individual ou por adesão, ou por iniciativa do devedor, ou pela PGF e PGU, nas hipóteses e observado o disposto no inc. II, § 4º, do art. 1º.

Art. 4º. A proposta de transação deverá expor os meios para a extinção dos créditos nela contemplados e será firmada mediante, no mínimo, a assunção dos seguintes compromissos pelo devedor:

I - não utilizar a 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, direitos e valores, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos 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; e

IV - renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive coletivas, ou recursos que tenham por objeto os débitos incluídos na transação, requerendo a extinção do respectivo processo com resolução do mérito, nos termos da alínea “c” do inciso III do caput do art. 487 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

Art. 5º. A transação poderá dispor sobre:

I – concessão de descontos em créditos inscritos em dívida ativa da União que, a exclusivo critério da autoridade fazendária, sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, desde que inexistentes indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento;

II – prazos e formas de pagamento, inclusive diferimento e moratória; e

III – oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições.

§ 1º É permitida a utilização de mais de uma das alternativas previstas no **caput** para o equacionamento dos débitos inscritos em dívida ativa da União, sendo vedada a acumulação das reduções previstas nesta Medida Provisória com quaisquer outras asseguradas na legislação em relação aos débitos abrangidos pela proposta de transação.

§ 2º É vedada transação que envolva:

I – redução do montante principal do débito inscrito em dívida ativa;

(Fl. 3do Projeto de Lei nº , de de de 2019.)

II – as multas previstas no § 1º do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e no § 6º do art. 80 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, bem como as de natureza penal.

III – os créditos:

a) do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional;

b) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e

c) não inscritos em dívida ativa.

§ 3º São limites máximos para a proposta de transação:

I – quitação em até 84 (oitenta e quatro) meses, contados da formalização da transação; e

II – redução de até 50% (cinquenta por cento) do valor total dos débitos a serem transacionados.

§ 4º Na hipótese de transação envolvendo pessoa natural, microempresa ou de empresa de pequeno porte o prazo de que trata o inciso I do § 3º será de até 100 (cem) meses e o limite de redução referido no inciso II do § 3º será de até 70% (setenta por cento).

Art. 6º. A proposta de transação não suspende a exigibilidade dos débitos por ela abrangidos nem o andamento das respectivas execuções fiscais.

§ 1º O disposto no **caput** não afasta a possibilidade de suspensão do processo por convenção das partes, nos termos do inciso II do art. 313 da Lei nº 13.105, de 2015.

§ 2º O termo de transação, quando cabível, preverá a anuência das partes para fins de suspensão convencional do processo, a teor do inciso II do art. 313 da Lei nº 13.105, de 2015, até a extinção dos débitos na forma do § 6º ou eventual rescisão.

§ 3º A proposta de transação aceita não implica novação dos créditos por ela abrangidos.

§ 4º A aceitação da transação pelo devedor constitui confissão irretratável e irrevogável dos débitos por ela abrangidos.

§ 5º Quando a transação envolver moratória e/ou parcelamento, aplica-se, para todos os efeitos, o disposto no art. 151, incisos I e VI, da Lei nº 5.172, de 1966.

§ 6º Os débitos abrangidos pela transação somente serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo.

Art. 7º. Implicará a rescisão da transação:

I – o descumprimento de qualquer das suas condições, cláusulas ou dos compromissos assumidos;

II – a constatação, pelo credor, de qualquer ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração;

(Fl. 4do Projeto de Lei nº , de de 2019.)

III – a decretação de falência ou extinção, pela liquidação, da pessoa jurídica transigente;
ou

IV – a ocorrência de alguma das hipóteses rescisórias previstas adicionalmente no respectivo termo de transação.

§ 1º O devedor será notificado sobre a incidência de alguma das hipóteses de rescisão da transação podendo, na forma da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, impugnar o ato, no prazo de trinta dias.

§ 2º É admitida a regularização, quando couber, durante o prazo concedido para a impugnação, do vício que ensejaria a rescisão, preservando-se a transação em todos os seus termos.

Art. 8º. A rescisão da transação:

I – implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral das dívidas, deduzidos os valores já pagos; e

II – autorizará a Fazenda Pública a requerer a convolação da recuperação judicial em falência ou a ajuizar ação de falência, conforme o caso.

Art. 9º. Compete ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou mediante delegação, assinar o termo de transação quando realizada de forma individual.

§ 1º A delegação de que trata o **caput** poderá autorizar subdelegação, prever valores de alçada e exigir a aprovação de múltiplas autoridades.

§ 2º A transação por adesão será realizada exclusivamente por meio eletrônico.

§ 3º Quando a proposta de transação envolver valores superiores aos fixados em Portaria editada pelo Ministro de Estado da Economia, a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização ministerial, permitida a delegação.

Art. 10. Ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional disciplinará:

I – os procedimentos necessários à aplicação deste Capítulo, inclusive quanto à rescisão da transação, em conformidade com a Lei nº 9.784, de 1999;

II – a possibilidade de condicionar a transação ao pagamento de entrada, à apresentação de garantia e/ou à manutenção das já existentes;

III – as situações em que a transação somente poderá ser celebrada por adesão, autorizando o não-conhecimento de eventuais propostas de transação individual;

IV – o formato e os requisitos da proposta de transação, bem como os documentos que deverão ser apresentados;

V – os critérios para aferição do grau de recuperabilidade das dívidas e as balizas para aceitação da transação individual e concessão de descontos, dentre elas o insucesso dos meios ordinários

(Fl. 5do Projeto de Lei nº , de de 2019.)

e convencionais de cobrança e a vinculação dos benefícios a critérios preferencialmente objetivos que incluam, além dos parâmetros anteriores, a idade da dívida inscrita, a capacidade contributiva do devedor e os custos da cobrança judicial; e,

VI – a observância do princípio da publicidade, nos termos do art. 1º, § 3º.

Parágrafo único. O ato administrativo previsto no *caput* poderá condicionar a transação, quando for o caso, à observância das normas orçamentárias e financeiras.

CAPÍTULO III

DA TRANSAÇÃO POR ADESÃO NO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Art. 11. Fica o Ministro de Estado da Economia autorizado a propor aos sujeitos passivos transação resolutiva de litígios tributários ou aduaneiros que versem sobre relevante e disseminada controvérsia jurídica, com base em manifestação da PGFN.

Parágrafo único. A proposta de transação e a sua eventual adesão por parte do sujeito passivo não poderão ser invocados como fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por qualquer das partes, devendo ser compreendidas exclusivamente como fruto do seu convencimento acerca da vantajosidade da medida diante das concessões recíprocas.

Art. 12. A proposta será divulgada na imprensa oficial e nos sítios dos respectivos órgãos na internet, mediante edital que especifique, de maneira objetiva, as situações fáticas e jurídicas em relação às quais a Fazenda Nacional propõe a transação no contencioso tributário, aberta à adesão de todos os sujeitos passivos que nelas se enquadrem e satisfaçam às demais condições previstas nesta Medida Provisória e no edital.

§ 1º Caberá ao edital definir as exigências a serem cumpridas, as reduções ou concessões oferecidas, os prazos e formas de pagamento admitidas, observadas:

I – as vedações previstas nas alíneas “a” e “b”, do inciso III, do § 2º do art. 5º; e,

II – as limitações previstas no inciso I, do § 3º do art. 5º;

§ 2º É vedada a acumulação das reduções oferecidas pelo edital com quaisquer outras asseguradas na legislação em relação aos débitos abrangidos pela proposta de transação.

§ 3º O edital estabelecerá o prazo para adesão à transação, podendo limitar a sua abrangência a créditos que se encontrem em determinadas etapas do macroprocesso tributário ou que sejam referentes a determinados períodos de competência.

Art. 13. Não será celebrada a transação quando constatado que não havia, ao tempo da publicação do edital, ação judicial, embargos à execução fiscal ou recurso administrativo pendente de julgamento definitivo, relativamente ao objeto indicado.

Art. 14. Atendidas as condições estabelecidas no edital, o sujeito passivo da obrigação tributária poderá solicitar sua adesão à transação, observado o procedimento definido em Portaria do

Ministro de Estado da Economia.

§ 1º A solicitação deferida importa aceitação plena e irrevogável de todas as condições estabelecidas nesta Medida Provisória e em sua regulamentação, constituindo confissão irrevogável e irretroatável dos créditos abrangidos pela transação, nos termos dos arts. 389 a 395 da Lei n.º 13.105, de 2015.

§ 2º Caberá ao aderente:

I – renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive coletivas, ou recursos que tenham por objeto os débitos incluídos na transação, requerendo a extinção do respectivo processo com resolução do mérito, nos termos da alínea “c” do inciso III do caput do art. 487 da Lei nº 13.105, de 2015; e,

II – requerer a homologação judicial do acordo para efeito do disposto no art. 515, II e III, da Lei nº 13.105, de 2015.

§ 3º Será indeferida a adesão que não importe extinção do litígio administrativo ou judicial, ressalvadas as hipóteses em que demonstrada a inequívoca cindibilidade do objeto, nos termos do ato a que se refere o caput.

§ 4º A solicitação de adesão deverá abranger todos os litígios relacionados à tese objeto da transação, existentes na data do pedido, ainda que não definitivamente julgados.

§ 5º A apresentação da solicitação suspende a tramitação dos processos administrativos referentes aos créditos tributários envolvidos.

§ 6º A apresentação da solicitação não suspende a exigibilidade dos créditos tributários definitivamente constituídos aos quais se refira.

Art. 15. São vedadas:

I - a celebração de nova transação relativa à mesma controvérsia jurídica objeto de transação anterior, com o mesmo sujeito passivo;

II - a oferta de transação por adesão:

a) nas hipóteses previstas no art. 19 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, quando o ato ou jurisprudência for em sentido integralmente desfavorável à Fazenda Nacional; e

b) nas hipóteses previstas no art. 19, V e VI, da Lei nº 10.522, de 2002, no que couber, quando a jurisprudência for em sentido integralmente favorável à Fazenda Nacional.

Parágrafo único. O disposto no inciso II do **caput** não obsta a oferta de transação relativa a tema não especificamente abrangido pelo ato ou jurisprudência, ainda que se refira a uma controvérsia destes decorrente.

Art. 16. A transação será rescindida quando:

I – contrariar decisão judicial definitiva prolatada antes da celebração da transação;

II – for comprovada a existência de prevaricação, concussão ou corrupção passiva na sua formação;

III – ocorrer dolo, fraude, simulação, erro essencial quanto à pessoa ou quanto ao objeto do conflito; ou

IV – for constatada a inobservância de quaisquer disposições desta Medida Provisória ou do edital;

Parágrafo único. A rescisão da transação implicará o afastamento dos benefícios concedidos e a cobrança integral das dívidas, deduzidos os valores já pagos, sem prejuízo de outras

(Fl. 7do Projeto de Lei nº , de de 2019.)

consequências previstas no edital.

Art. 17. A proposta de transação e a sua eventual adesão por parte do sujeito passivo não autorizam a restituição ou compensação de importâncias já pagas, compensadas ou incluídas em parcelamentos cuja opção se tenha verificado anteriormente à celebração do respectivo termo.

Art. 18. Ato do Ministro de Estado da Economia regulamentará o disposto neste Capítulo.

Parágrafo único. O ato administrativo previsto no **caput** poderá condicionar a transação, quando for o caso, à observância das normas orçamentárias e financeiras.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 19. Os agentes públicos que participarem do processo de composição do conflito, judicial ou extrajudicialmente, somente poderão ser responsabilizados, civil, administrativa ou penalmente, inclusive perante os órgãos públicos de controle interno e externo, quando agirem mediante dolo ou fraude visando a obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem.

Art. 20. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2019; 198º da Independência e 131º da República.