FGV DIREITO SP

MESTRADO PROFISSIONAL

O Papel da PGFN na construção e desenvolvimento de meios para a composição de litígios tributários e a Reforma Tributária como instrumento norteador

Aluno: Carlos Augusto Peixoto Reis

Professor Orientador:

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31/01/2025.

1. Tema, contexto, questão central de pesquisa

Atualmente, temos poucas normas que possibilitam a composição de litígios tributários.

O Art. 171 do CTN (década de 60) possibilitou que a Lei Ordinária estabelecesse condições aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária para celebrarem transação. Contudo, somente em 2020 veio a Lei nº 13.988 – Transação Tributária. O Código de Processo Civil também disponibiliza o instituto do Negócio Jurídico Processual (art. 190).

Tais instrumentos, de larga importância, podem e devem ser aperfeiçoados.

Nesse contexto, necessitamos construir novas ferramentas voltadas a redução da litigiosidade e, em caso de litígio posto, importante a existência de mecanismos de rápida a ágil resolução do conflito Fisco/Contribuinte.

Tais ferramentas são salutares e ajudam o Contribuinte/Cidadão, a Administração Tributária, a Economia Nacional e, por consequência, nosso país. Por tal razão, todos têm de estar envolvidos para o desenvolvimento, amadurecimento e efetivação destes instrumentos.

A composição de conflitos é uma das ferramentas do Direito para a efetivação da pacificação social. O Direito Tributário vem desenvolvendo mecanismos (Transação Tributária, Negócio jurídico processual etc.) para tentar reduzir os litígios, seja no âmbito extraprocessual como dentro do processo judicial. A Reforma Tributária nos traz novos desafios e norteia-nos, a partir dos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, para a busca novas formas de redução da litigiosidade ou o desenvolvimento de formas de composição tributária já existentes.

Em que medida a PGFN pode contribuir para a construção e desenvolvimento de meios de composição de litígios tributários, com fundamento e calcada nos Princípios acima mencionados, a fim de proporcionar melhores ferramentas para a resolução dos conflitos administrativos ou judiciais entre Estado e Contribuintes.

A Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023, estabeleceu que o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, por outro lado, determinou a instituição do IBS e do CBS por Lei Complementar, deu competência para a União Federal instituir mais um imposto (art. 153, inciso VIII – Imposto Seletivo) e mais uma série de questões (desenho institucional do regime dual de tributação sobre bens e serviços; regimes específicos, favorecidos e diferenciados; regras referentes a Administração do novo regime; regras de transição; benefícios e incentivos fiscais e um novo modelo de partilhas).

A Reforma Tributária e as futuras Leis Complementares e Lei Instituidoras de novos tributos, muito provavelmente, ensejarão uma infinidade de litígios (políticos, jurídicos, administrativos e processuais) na relação fisco/contribuinte.

Com isso será necessário construir, desenvolver e/ou aperfeiçoar, com embasamento jurídico, formas de composição de litígios tributários, possibilitando as melhores ferramentas para os operadores do direito, empreendedores e gestores (públicos e privados) poderem compor e pôr fim ao conflito administrativos e/ou judiciais.

Recentemente, o Min. Luis Roberto Barroso, informou que, as Execuções fiscais são a causa da demora nos processos

(https://www.conjur.com.br/2023-out-23/execucoes-fiscais-sao-causa-demora-processos-barroso/).

Tal fato, por si só, demostra a relevância prática, da necessidade de desenvolvermos outras formas de composição tributária e melhorarmos as já existentes, a fim de que se permita a redução da litigiosidade, trazendo efetividade ao Estado e ao Contribuinte litigantes.

Temos que analisar desde o início da relação tributária (fato gerador/nascimento da obrigação tributária) até o seu fim (modalidades de extinção do crédito tributário), com o escopo de buscar a forma como podemos desenvolver mecanismos que facilitem, torne mais simples, efetiva e transparente à Administração Tributária e ao Contribuinte.

Em tese, com isso, reduzimos a possibilidade de litigio, por consequências de processos judiciais.

Na abordagem serão examinados Princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, trazidos pela EC nº 132/2023 e como estes princípios podem auxiliar nas formas de redução de litígios tributários.

Também será examinado como os indigitados princípios podem auxiliar nos métodos de composição, até o momento existentes no Direito Tributário (Transação Tributária e Negócio Jurídico Processual) e como podem trazer inovações para estes institutos e serem fomentadores da criação de novas formas de composição na relação Fisco/Contribuinte.

Nessa busca será examinada a Legislação Nacional (EC nº 132/2023, Lei Complementar nº 214/2025, Lei nº 13.988/2020, Portarias da PGFN e RFB e projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional).

Ainda, será realizada pesquisa em obras clássicas e autores modernos, nacionais e estrangeiros, bem como em jurisprudência junto aos Tribunais Regionais e Tribunais Superiores (STJ e STF), para a melhor e mais atual abordagem possível sobre o tema.

Temos também a intenção de entrevistar pessoas de notável saber sobre o tema.

Para finalizar, adotar-se-á, como modelo de pesquisa predominante, o **trabalho exploratório**, onde o foco e objetivo será uma conclusão propositiva.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso.

- Em que medida a PGFN pode contribuir, a partir desses novos Princípios Constitucionais trazidos pela Reforma Tributária, Direitos e Deveres

da Administração Tributária e dos contribuintes, para a busca de soluções consensuadas?

Fonte 1: legislação;

Fonte 2: doutrina;

Fonte 3: entrevistas com atores envolvidos nessas atividades (ex.: Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados privados, Juízes) – foco: identificação das dificuldades e das boas práticas.

- Estado e Iniciativa privada podem ser parceiros para o desenvolvimento de resoluções de conflitos?

Fonte 1: legislação;

Fonte 2: doutrina;

Fonte 3: entrevistas com atores envolvidos nessas atividades (ex.: Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados privados, Juízes) – foco: identificação das dificuldades e das boas práticas.

- Como a PGFN pode contribuir, juntamente com outras instituições e com outros atores econômicos, para a construção de uma Legislação/Norma/Regra Tributária que produza bons efeitos para o Ambiente Social e Econômico (redução da litigiosidade) e que garanta os meios materiais para que o Estado seja um agente de fiscalização, ao mesmo tempo, incentivador e ator do desenvolvimento nacional equilibrado, nos moldes do art. 174 Caput e §1º da CF/88?

Fonte 1: legislação;

Fonte 2: doutrina;

Fonte 3: entrevistas com atores envolvidos nessas atividades (ex.: Empresários; Gestores Públicos; Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados privados, Juízes) – foco: identificação das dificuldades e das boas práticas.

- O conceito de Cidadania Fiscal pode ser um norteador destes objetivos?

Fonte 1: legislação;

Fonte 2: doutrina.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto.

O trabalho proposto é relevante não só para a atuação do Estado (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Procuradorias Gerais dos Estados e Municípios), mas também é relevante para os Contribuintes (atores da Iniciativa Privada).

A nova ideia (caráter inovador) da proposta é a pesquisa dos novos princípios trazidos pela Reforma Tributária e, em que medida eles podem ser ferramentas facilitadoras para novas formas de composição de litígios tributários.

Será necessário, investigar, com profundidade, os reflexos e o alcance dos Princípios Constitucionais da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente, e como eles, juntamente com o conceito de cidadania fiscal, podem auxiliar no desenvolvimento da Transação Tributária, bem como serem fomentadores de outras formas de composição dos litígios advindos da relação Fisco/Contribuinte.

O potencial impacto pretendido, é a proposição e/ou evolução do instituto da Transação Tributária ou outra forma de composição de conflitos de interesse para ser utilizado (colocado à disposição) como mais um dos instrumentos ensejadores de resolução de conflitos tributários.

4. Familiaridade com o objeto da pesquisa.

Como Procurador Chefe da Divisão de Assuntos Fiscais da PRFN da 4º Região, entre 2017 a 2021, participei das primeiras Transações Tributárias. Naquele momento, os acordos envolviam somete os Créditos Tributários com Inscrição em Dívida Ativa da União.

Em meados de 2020 já houve evoluções no sentido de se desenvolver formas de transação tributaria envolvendo Créditos Tributários ainda não inscritos em Dívida Ativa da União, o que, se denominou de “Transação por adesão no contencioso tributário”.

Como Procurador Chefe da Divisão de Defesa de 2º grau, na época, tentamos, junto ao TRF4, o encaminhamento de algumas Transações por adesão no Contencioso Tributário, todavia, naquela ocasião, não se obteve êxito, tendo em vista que se tratava de algo ainda precoce e de pouco conhecimento dos julgadores de segundo grau.

5. Bibliografia preliminar.

- ÀVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. Malheiros. Ano 2016;

- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. Noeses. Ano 2013;

- CUNHA, Leonardo Carneiro. **A Fazenda Pública em Juízo**. Dialética. Ano 2011;

- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. Malheiros. Ano 2023;

- CONRADO, Paulo Cesar (org). **Transação Tributária na Prática da Lei nº 13.988/2020**. RT. Ano 2022;

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

- BUFFON, Marciano. **Tributação e Dignidade Humana entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

- LOPES, Mauro Luís Rocha. **Processo Judicial tributário**: execução fiscal e ações tributárias. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

- PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

- PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergmann; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito Processual Tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Decadência e Prescrição no Direito Tributário**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.

- CASTILHOS, Núbia Nette Alves de Castilhos. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Renúncias de Receitas Tributárias**. Lumen juris, 2024.

- BALEEIRO, Aliomar, **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 19º Ed. Forense. 2015.

- HARADA, Kiyoshi, Direito Financeiro e Tributário, 28º Ed. Atlas. 2019.

6. Cronograma de execução.

	2025												2026			
Atividade	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**1**	**2**	**3**	**Hrs**
Elaboração do anteprojeto																20
Definição do sumário preliminar do Trabalho																5
Confecção do projeto de pesquisa																30
Revisão bibliográfica																60
Fichamentos																110
Analise de casos práticos																60
Preparação e entrevista com principais atores																6
Capítulo 1																50
Capítulo 2																50
Capítulo 3																50
Capítulo 4																50
Versão Preliminar do Trabalho																10
Versão Intermediária do Trabalho																10
Versão Provisória do Trabalho																10
Versão Final do Trabalho																10
TOTAL																**531**