FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios da Advocacia-Geral da União – Consensualidade no direito tributário, harmonização de entendimentos e o papel dos pareceres vinculantes, nos termos do artigo 40, §1º, da LC 73/1993, na solução de divergências tributárias na Administração Pública Federal.

TULIO DE MEDEIROS GARCIA

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

Versão de 30.01.2025

1. Tema, contexto e delimitação de escopo

Em 15 de setembro de 2023, por ato do Advogado-Geral da União – Portaria Normativa AGU nº 110/2023[1], foi instituída a Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios – SEJAN, no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU.

Conforme consta do sítio da AGU[2], na internet, dedicada à Câmara em questão:

> "A Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios é um colegiado criado pela Advocacia-Geral da União (AGU) para identificar situações de incerteza jurídica e propor soluções que incentivem os investimentos no país. Ela conta com um pleno e dois comitês temáticos, um para discutir assuntos tributários e outro para debater aspectos regulatórios. As três instâncias contam com representantes da Advocacia-Geral da União e de entidades representativas de segmentos empresariais, trabalhadores e sociedade civil.
>
> Além de identificar situações de incerteza jurídica e apontar soluções que estimulem o ambiente de negócios no país, a câmara tem como atribuição promover um diálogo técnico sobre temas jurídicos relevantes para o ambiente de negócios brasileiro, bem como prevenir e reduzir a litigiosidade por meio do fomento à adoção de soluções autocompositivas e facilitar a articulação entre órgãos e entidades da administração pública federal e os setores econômicos. Um dos primeiros assuntos que serão objeto de debate, por exemplo, serão as sugestões feitas ao edital de transação em teses tributárias referentes ao Imposto Sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e à

[1] https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-110-de-15-de-setembro-de-2023-510852683

[2] https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/camara-de-promocao-de-seguranca-juridica-no-ambiente-de-negocios

> Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) da empresa investidora domiciliada no Brasil auferido através da sua investida no exterior.
>
> O colegiado também pode formular diagnósticos e mapear desafios regulatórios, normativos e administrativos que possam ser objeto de construção de solução jurídica a partir de debate interinstitucional, com a participação de atores públicos e privados; possibilitando, ainda, a discussão de propostas de atos normativos que visem aperfeiçoar o arcabouço institucional no ambiente de negócios."

A Câmara foi idealizada a partir da constatação da existência de entendimentos divergentes, e até conflitantes, entre diferentes órgãos da Administração, sobre o mesmo assunto, causando insegurança jurídica e impactando negativamente no ambiente de negócios. Em especial, no âmbito tributário, Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional podiam apresentar interpretações diferentes da legislação, sujeitando os contribuintes a incertezas quanto à aplicação das normas tributárias.

A Câmara e seus dois comitês são compostos por representantes de diversos órgãos da Advocacia-Geral da União (dentre os quais a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, tanto na Câmara quanto no Comitê Tributário), bem como por entidades representativas dos diversos setores econômicos, dos trabalhadores e da sociedade civil.

Essas entidades foram estimuladas a apontar situações de insegurança jurídica que impactassem todo o setor representado, seja por divergência de entendimentos entre diferentes órgãos da Administração, seja pela ausência de regulamentação específica em relação a algum ponto capaz de causar repercussão negativa no ambiente de negócios, seja, ainda, pela necessidade de alteração legislativa.

O objetivo deste estudo é avaliar a efetividade na resolução das questões levadas à apreciação da SEJAN, analisando as respostas e soluções implementadas aos problemas trazidos pelos representantes dos diversos setores envolvidos.

Nesse sentido, primeiramente, busca-se avaliar, a partir do paradigma da consensualidade e da autocomposição no direito tributário, a capacidade desse novo espaço de produzir soluções efetivas para os entraves apontados ao desenvolvimento de um ambiente de negócios saudável e juridicamente seguro, a partir do diálogo com as entidades ali representadas.

Em seguida, pretende-se analisar as respostas e entregas, por parte da Administração Pública Federal, em razão, principalmente, dos atores envolvidos na sua produção e do

instrumento adotado. Qual seja, a emissão de atos normativos ou interpretativos capazes de dirimir dúvidas e controvérsias; a proposição de projetos de lei ou medida provisória; ou simplesmente pela publicização e efetiva transparência dos posicionamentos harmônicos e uniformes adotados pela Administração Tributária.

Nesse ponto, interessa, especialmente, avaliar se os próprios órgãos envolvidos na questão, em especial RFB e PGFN, foram capazes de produzir uma solução para as controvérsias internas da Administração Tributária e, em que medida (e em que temas), foi necessária a emissão de pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União, submetidos ao Presidente da República, nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993.

Ou seja, em que casos foi necessário recorrer ao *"enforcement"* representado pelos pareceres vinculantes, a fim de modificar a orientação de órgãos e agentes da Administração que não se alinhem, nos casos concretos, ao entendimento jurídico do Advogado-Geral da União, fixado após o diálogo com as entidades representadas na SEJAN. Lembrando que, segundo dispõe o artigo 3º, incisos X e XI, da Lcp nº 73/1993, compete ao Advogado-Geral da União fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; bem como, unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal.

Em síntese, o trabalho a ser produzido pretende avaliar, por meio de estudo de caso, a efetividade da SEJAN na solução de controvérsias tributárias que impactam setores inteiros da sociedade, como meio de indução ao aprimoramento, à transparência e à harmonia dos posicionamentos da Administração Pública Federal, em especial da Administração Tributária; bem como verificar a forma pela qual a solução foi viabilizada, seja pela alteração de entendimento dos órgãos envolvidos na divergência de posicionamentos, seja pela emissão de pareceres vinculantes por parte do Advogado-Geral da União, ou mesmo pela produção de atos legislativos.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Contextualização Fática

Q1. Quantas foram e qual a natureza das questões tributárias geradoras de insegurança jurídica foram trazidas à SEJAN pelos participantes da Câmara (divergência de entendimento entre RFB e PGFN; regulamentação insuficiente ou pouco clara; necessidade de alteração legislativa; ou outra natureza)?

F1.1. Sítio eletrônico do SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F1.2. Legislação.

Q2. Elas envolviam apenas a Receita Federal do Brasil, apenas a PGFN, ambos, outros órgãos federais, ou ainda outros entes federais (Estados, DF e Municípios)?

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

Referencial Teórico-Normativo

Q1. Qual a competência legal da RFB e da PGFN, e os respectivos limites, para regulamentar a aplicação das normas tributárias na área federal.

F1.1. Legislação

F1.2. Doutrina

Q2. Algum desses órgãos é o responsável pela última palavra quanto à interpretação da legislação tributária federal?

F2.1. Legislação

F2.2. Doutrina

Abordagem Analítica

Q1. A SEJAN foi capaz de produzir soluções para os problemas propostos? Em quais casos? Em que casos não houve solução?

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

As soluções produzidas se deram por que meios? Alteração ou revogação de ato de natureza regulamentar? Alteração ou revogação de parecer interpretativo? Proposta de alteração legislativa?

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

Quais entendimentos (pareceres, atos normativos, etc) foram objeto de modificação? A que órgão pertenciam?

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

A alteração partiu do próprio órgão autor do entendimento a ser modificado? Ou por ato de outro órgão, com efeito vinculante para o primeiro.

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

Recomendações Finais

Q1. Que tipo de situações e problemas práticos a SEJAN se mostrou apta a resolver? Quais questões devem ser tratadas no seu âmbito e quais estão fora do seu escopo e competência?

F2.1. Sítio eletrônico da SEJAN e relatórios produzidos pela Câmara (via solicitação eletrônica ou via LAI)

F2.2. Legislação

F2.3. Doutrina

F2.4. Jurisprudência

Q2. Que cautelas devem ser adotadas no recebimento de questões trazidas pelos setores econômicos?

F2.1. Legislação

F2.2. Doutrina

F2.3. Jurisprudência

Q3. Como respeitar as competências dos órgãos da Administração Tributária e produzir segurança jurídica nas situações em que há resistência à alteração do entendimento causador de potencial insegurança ou à harmonização de entendimentos divergentes?

F2.1. Legislação

F2.2. Doutrina

F2.3. Jurisprudência

Q4. Quais os limites sugeridos para a adoção dos pareceres vinculantes firmados nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993

F2.1. Legislação

F2.2. Doutrina

F2.3. Jurisprudência

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A Câmara de Promoção à Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios é uma iniciativa sem precedentes na Administração Pública Federal, no tratamento de questões tributárias e regulatórias controvertidas que impactam negativamente o ambiente de negócios no país. Por meio do diálogo direto com representantes dos setores econômicos e da sociedade civil, busca identificar e viabilizar a solução de entraves burocráticos e problemas na interpretação e aplicação da legislação tributária – objeto deste estudo - e regulatória.

O projeto tem a possibilidade inédita de acompanhar, de perto e por dentro, o desenvolvimento da SEJAN como política pública, bem como avaliar os seus resultados na identificação e resolução de questões tributárias que afetam setores inteiros da sociedade, e até mais de um setor.

Além de um diagnóstico sobre que tipos de questões foram resolvidas satisfatoriamente, como as soluções foram produzidas e implementadas, bem como quais foram os órgãos envolvidos na resposta, o que, por si só, seria de grande relevância, essa avaliação pode auxiliar a Administração Pública Federal a delimitar, com mais clareza, as competências dos órgãos da Administração Tributária na interpretação e aplicação das normas jurídicas, de modo a evitar novas controvérsias como as apontadas no âmbito da SEJAN.

4. Familiaridade com objeto da pesquisa

Eu ocupo, atualmente, o cargo de Consultor da União na matéria tributária, orçamentária, fiscal, econômica e disciplinar e, nessa qualidade, integro o Comitê Tributário da SEJAN como representante da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União.

Como Consultor da União nas matérias citadas, cabe-me, ainda, a elaboração das minutas de pareceres vinculantes a serem firmados nos termos do artigo 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/1993. Ou seja, dos pareceres que, se necessário, fixam o entendimento uniforme da União nas questões tributárias objeto de dúvidas ou controvérsias inconciliáveis entre órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta.

Eventuais divergências na interpretação da legislação tributária, apontadas no âmbito da SEJAN, caso não resolvidas pelos órgãos diretamente envolvidos, podem, portanto, ser dirimidas pelos pareceres vinculantes, lavrados por mim e aprovados pelo Consultor-Geral da União, pelo Advogado-Geral da União e, em alguns casos, pelo Presidente da República. Alguns,

inclusive, já foram editados e encerraram divergências interpretativas entre órgãos da Administração.

Como Procurador da Fazenda Nacional de carreira, participante do Comitê Tributário da Câmara e redator dos pareceres que veiculam a interpretação do Advogado-Geral da União nas matérias controvertidas trazidas à apreciação da SEJAN, se, de um lado, há evidente familiaridade com o objeto de pesquisa, de outro, necessário apontar o risco de viés no trabalho, ao pretender avaliar institutos e instrumentos do qual eu participo diretamente.

5. Bibliografia preliminar

ALVIM, Leonardo. "Por que fisco, contribuinte e Judiciário interpretam a lei cada um a seu modo?" JOTA. Disponível em: *https://www.jota.info/artigos/por-que-fisco-contribuinte-e-judiciario-interpretam-a-lei-cada-um-a-seu-modo*. Acesso em: 30 jan 2025.

ARAUJO, J. F. C.; SOUSA, T. M. R. . "A governança dos diversos mecanismos consensuais de resolução e prevenção de conflitos tributários coexistentes: possíveis relações de complementariedade ou de concorrência". In: Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva; Manoel Tavares de Menezes Netto; Talita Pimenta Felix; Valter Lobato. (Org.). *Normas gerais de prevenção de litígios, consensualidade e processo administrativo tributário e código de defesa dos contribuintes*. 1ed.: , 2023, v. , p. 373-386.

ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. "Advocacia de Estado, Administração Pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas." *Revista da AGU*, n. 30, 2011, p. 7-30.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o estado de direito: uma teoria da argumentação jurídica.* Tradução de Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2008.

NETO, Luís Flávio. "Segurança Jurídica, Proteção da Confiança, Boa-fé e Proibição de Comportamentos Contraditórios no Direito Tributário: *Nemo potest venire contra Factum Proprium*." *Direito Tributário Atual.* v. 36, 2016. pp. 222-239.

RUBISTEIN, Flávio. *Boa-fé Objetiva no Direito Financeiro e Tributário*. v. III. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

6. SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A SEJAN E SEU COMITÊ TRIBUTÁRIO.
    a. Natureza das questões aportadas na SEJAN. Quais as razões para as situações de insegurança jurídica apontadas?

b. Competência legal da RFB e da PGFN na regulamentação e aplicação das normas tributárias na área federal. De quem é a última palavra?

c. As soluções apresentadas pela SEJAN. Natureza do ato ou ação produzidos, atores envolvidos, questões resolvidas e problemas sem resolução.

3. DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE DA SEJAN NA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS APRESENTADOS

a. A natureza das questões resolvidas no âmbito da SEJAN. Análise das questões resolvidas e das questões sem solução.

b. Cautelas na recepção de demandas no âmbito da SEJAN. Delimitação do escopo da Câmara e do seu Comitê Tributário.

c. Os pareceres vinculantes do Advogado-Geral da União como instrumento de pacificação de entendimentos tributários no âmbito da Administração Pública Federal.

4. CONCLUSÃO

7. Cronograma de execução

	2025												2026												
Atividade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Horas
Pesquisa bibliográfica, análise de relatórios e atas e fichamentos																									[90h]
Análise de legislação e jurisprudência																									[30h]
Desenvolvimento da Versão Preliminar do Trabalho																									[30h]
Revisão e debate de apontamentos com o Orientador																									[20h]
Desenvolvimento da Versão Intermediária																									[30h]
Revisão e debate de apontamentos com o Orientador																									[20h]
Desenvolvimento da Versão Provisória																									[30h]
Revisão e debate de apontament																									[20h]

os com o Orientador																								
Depósito do Trabalho para Banca de Qualificação																								[10h]
Ajustes para Versão Definitiva																								[20h]
Depósito da Versão Final para Banca Examinadora																								[10h]
Ajustes da Versão Final após Banca Examinadora e entrega à FGV																								[10h]