

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL
DIREITO TRIBUTÁRIO

AÇÕES COLETIVAS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

NICOLE GRIECO

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

São Paulo
2019

1. Tema, contexto, objetivos e delimitação de escopo

1.1. Tema

O trabalho a ser desenvolvido tem por escopo o estudo sobre a viabilidade e efetividade do uso de ações coletivas em matéria tributária como instrumento processual apto a ampliar o acesso à jurisdição e contribuir com a duração razoável do processo, corroborando também a redução de demandas judiciais e, concomitantemente, maior segurança jurídica e acesso à justiça.

1.2. Contexto

É cediça a sobrecarga do Poder Judiciário, inapto a responder satisfatoriamente as lides judiciais em tempo razoável, tampouco garantir a homogeneidade de suas decisões, ao menos até que a matéria seja submetida ao crivo das Cortes Superiores e afetada para julgamento repetitivo ou sob repercussão geral, procedimento esse deveras moroso.

A instabilidade das decisões judiciais implica não só insegurança jurídica, como também a quebra da isonomia, na medida em que contribuintes, a priori, sujeitos à mesma regra matriz de incidência tributária, obtêm provimentos judiciais em sentidos diferentes, para fins de continuar submetidos à norma de incidência ou dela desonerados.

Por outro lado, a excessiva litigiosidade tributária repercute sério embargo à arrecadação, impactando no orçamento público e, em decorrência, na execução de ações de governo, imprescindíveis ao alcance dos objetivos fundamentais do País.

Estima-se que 156 temas tributários com Repercussão Geral reconhecida perante o Supremo Tribunal Federal têm o potencial impacto financeiro de, no mínimo, R\$ 1 bilhão no ano corrente, nos termos do Item 3.1 do Anexo V da Lei nº 13.707/18 (Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019).

Nesse cenário, o manejo de ações coletivas em matéria tributária revela-se como importante instrumento para resolução de conflitos, seja por contribuir à redução de demandas sobre o mesmo tema, garantindo-se maior celeridade ao deslinde das controvérsias, seja por imprimir

maior justiça ao sistema jurídico tributário, mediante perfazimento dos princípios de acesso à justiça, isonomia e segurança jurídica.

A praticidade de uso de ações coletivas em matéria tributária, contudo, torna-se questionável face à ausência de um regramento legal próprio às questões tributárias, somada à resistência do Poder Público em aceitar essa modalidade de litigância como meio de resolução de conflitos, materializada em atos tendentes a restringir a eficácia das ações coletivas sobre temas tributários.

O presente trabalho, portanto, tem por objetivo perquirir a viabilidade do uso de ações coletivas em matéria tributária como instrumento adicional à resolução de conflitos, assim como mapear os principais óbices decorrentes, propondo-se a elaboração de um projeto de lei que trate especificamente da tutela jurisdicional coletiva em matéria tributária.

1.3. Objetivos e delimitação do escopo

À luz do contexto mencionado, o presente trabalho tem como objetivo a identificação das principais vantagens e obstáculos ao uso de ações coletivas em matéria tributária, de modo a demonstrar que o aprimoramento desse instrumento processual pode representar solução efetiva e eficaz para a redução de demandas judiciais, assim como otimizar a tutela do direito dos contribuintes, trazendo maior justiça para a tributação.

Desde já ressalta-se que, com o aprofundamento dos estudos sobre o tema, outros contextos podem surgir, hipótese em que será avaliada a relevância dos novos contextos para fins de incorporação no trabalho a ser desenvolvido.

2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador

A discussão sobre formas de solução de litígios tributários é tema em voga, como se nota pela instituição do Pedido de Revisão de Dívida Ativa, ampliação das hipóteses de realização de Negócio Jurídico Processual e, recentemente, as discussões sobre a instituição de Arbitragem em matéria tributária.

Especificamente sobre ações coletivas em matéria tributária, é possível verificar a tentativa dos contribuintes em se utilizar desse instrumento processual para discutir a incidência

tributária e cujo pleno exercício é obstado pelo Poder Judiciário, que hodiernamente impõe restrições à fruição de seus efeitos, tais como (i) questionamentos sobre a legitimidade do autor coletivo; (ii) limitação subjetiva da coisa julgada; (iii) limitação geográfica da coisa julgada; (iv) execução da sentença coletiva e prazo prescricional para tanto.

A despeito da ausência de legislação específica que discipline as peculiaridades da ação coletiva em matéria tributária, a jurisprudência dos Tribunais Superiores não corrobora a elucidação desses pontos controvertidos. Pelo contrário, é possível identificar entendimentos em sentidos diametralmente opostos, exemplificativamente cite-se o Superior Tribunal de Justiça¹ favorável à extensão da coisa julgada coletiva além dos lindes geográficos de competência do órgão julgador, ao passo que o Supremo Tribunal Federal² defende a vedação dessa extensão.

Dessa forma, a relevância prática do trabalho a ser desenvolvido reside no mapeamento dos principais óbices ao pleno exercício da ação coletiva e a possibilidade de contorná-los à luz do ordenamento jurídico vigente, assim como demonstrar se tratar de instrumento processual válido às discussões tributárias, apto a propiciar tutela jurisdicional eficaz em matéria tributária, materializada na garantia de acesso à justiça a todos os contribuintes sob a égide de uma mesma relação jurídico-tributária, assim como na redução de ações individuais, contribuindo para a celeridade do processo.

Destaque-se que poucos são os estudos sobre o uso de ações coletivas no âmbito tributário, ao que denota ter a abordagem que se pretende no trabalho a ser desenvolvido relevante potencial inovador.

3. Familiaridade com objeto da pesquisa

A autora possui interesse em temas relacionados ao processo judicial tributário, em razão da experiência profissional e atuação diária perante o Poder Judiciário, com ênfase em discussões tributárias cujo objeto são aspectos da norma tributária, em vistas a afastar a sua incidência.

¹ Recurso Especial nº 1.614.263/RJ; Recurso Especial nº 1.669.078/SC; Recurso Especial nº 1.497.890/DF; Recurso Especial nº 1.423.791/BA; Recurso Especial nº 357.034/DF

² Recurso Extraordinário nº 612043.

4. Modelo de pesquisa

Com base nas modalidades de pesquisa jurídica profissional propostas por Mário Engler Pinto Júnior³, o trabalho que será desenvolvido com base no presente anteprojeto está contido no modelo denominado trabalho exploratório de práticas jurídicas, tendo em vista que tem como objetivo a pesquisa sobre a viabilidade e eficácia de uso de ações coletivas em matéria tributária como mecanismo processual à solução de demandas tributárias.

O trabalho a ser desenvolvido cumprirá as quatro etapas básicas da modalidade trabalho exploratório de práticas jurídicas:

(i) apreensão da realidade e a contextualização fática: estudo sobre o panorama atual das discussões tributárias pendentes de resolução definitiva pelas Cortes Superiores com vistas a demonstrar a situação caótica da judicialização de temas tributários, assim como estudo das ações coletivas e a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro vigente;

(ii) reflexão sobre as práticas constadas: reflexão acerca do arcabouço normativo constitucional processual e tributário, para fins de perquirir a legitimidade do uso de ações coletivas para discutir a relação jurídico tributária e os resultados empíricos já constatados, a partir da análise de ações coletivas já ajuizadas para tal finalidade⁴;

(iii) análise e avaliação crítica da prática descrita e qualificada juridicamente: análise e avaliação crítica acerca das vantagens e óbices ao uso de ações coletivas em matéria tributária, com a indicação dos pontos fortes e fracos;

(iv) fase propositiva: sugestão de alteração legislativa com vistas à introdução de dispositivos específicos para a tutela jurisdicional coletiva em matéria tributária.

³ PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa Jurídica no Mestrado Profissional. Texto em elaboração (working paper); 4ª versão (03/08/2017)

⁴ Exemplificativamente, cite-se a Ação Coletiva nº 0067400-26.2015.4.01.3400, ajuizada pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (“ABINEE”) para discutir o direito de o contribuinte fruir, até o fim de 2018, dos benefícios fiscais relacionados à desoneração da Contribuição ao PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (“PIS/COFINS”) sobre a receita bruta decorrente da venda de determinados bens eletrônicos, estipulados pelos artigos 28 a 30, da Lei nº 11.196/2005 (“Programa de Inclusão Digital”), afastando-se as disposições legislativas que, ao arrepio do artigo 178, do Código Tributário Nacional, revogaram estes benefícios, mesmo em se tratando de efetiva desoneração condicionada.

5. Quesitos

Diante do contexto, do objetivo, da delimitação do escopo e da justificativa de relevância prática declinados, o trabalho a ser desenvolvido pretende responder aos seguintes questionamentos:

(a) Qual é o panorama fático que motiva as discussões quanto à instituição de formas alternativas à resolução de conflitos tributários? Qual é o objetivo perseguido com essa medida?

(b) Quais são os fundamentos jurídicos que permitem a tutela coletiva de relações jurídico-tributárias? Quais os mecanismos legais que podem ser usados para tanto? Quais os limites materiais e subjetivos da lide?

(c) Quais são os efeitos positivos e negativos da tutela coletiva em matéria tributária? Quais os principais óbices e vantagens?

(d) Como resolver os problemas decorrentes da ausência de previsão legislativa específica sobre a tutela coletiva em matéria tributária?

Destaque-se que os questionamentos formulados acima decorrem de pesquisas realizadas até a elaboração do presente anteprojeto. Dessa forma, é possível o surgimento de questionamentos adicionais com o aprofundamento das pesquisas, os quais também serão respondidos no trabalho a ser desenvolvido.

6. Fontes de pesquisa e forma de acesso

Para elaboração do trabalho objeto do presente anteprojeto, serão utilizadas as seguintes fontes de pesquisa:

(i) Bibliográfica: análise de literatura especializada e obras de referência nacionais e internacionais relacionadas às ações coletivas. A pesquisa bibliográfica englobará também artigos científicos e eventuais monografias sobre o tema.

(ii) Legislativa: estudo da legislação nacional que tenha por objeto as ações coletivas.

(iii) Jurisprudencial judicial e administrativa, bem como atos normativos expedidos pelas Unidades da Federação, que tenham analisado outras hipóteses similares, relativamente à discussão judicial da relação jurídico-tributária pela via coletiva.

7. Bibliografia preliminar

ALMEIDA, Gilson Rodrigues de. Dilemas da ação coletiva: prestadoras de serviços mercantis e legislação tributaria no Brasil Contemporâneo. 2007. 252f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Codificação do direito processual coletivo brasileiro: análise crítica das propostas existentes e diretrizes para uma nova codificação. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual: princípios, regras interpretativas e problemática da sua interpretação e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, João Batista de. Ação civil pública em matéria tributária: reflexões sobre a posição do STF. Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, 2002.

_____. Aspectos controvertidos da ação civil pública: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ALMEIDA, Lúcio Rodrigues de. Mandado de segurança e outras ações judiciais em questões tributárias. Belo Horizonte: TCEMG, 1983.

ALVIM, Eduardo Arruda. Controle de constitucionalidade e tutelas coletivas em matéria tributária. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. Mandado de segurança, direito público e tutela coletiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ARAÚJO, Guilherme Peloso. Tutela coletiva em direito tributário. São Paulo: Oliveira Rocha, 1995.

ARDITO, Gianvito. Ação coletiva como instrumento de pacificação social e de acesso à justiça: a necessidade de quebra do paradigma do processo civil individual. 2014. 263 f. Dissertação (Mestrado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

BARRAL, Welber. Notas sobre a ação civil pública em matéria tributária. São Paulo: Revista de Processo, nº 80, 1995.

CAMPOS, Diogo Leite de. A jurisdicização dos impostos: garantias de terceira geração. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. Reflexões sobre a obrigação tributária. São Paulo: Noeses, 2010.

COELHO, Sérgio Neves. Da legitimidade do Ministério Público para propositura de ação civil pública na defesa de interesses de contribuintes. São Paulo: Justitia, Volume 61, nº 185/188, 1999.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. Ação de classe em matéria tributária como instrumento de acesso à justiça. 2009. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco-UNICAP. Pró-reitoria Acadêmica. Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas, 2009.

FERREIRA NETO, Osny da Silva. Ações Tributárias Coletivas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

FREIRE JR., Américo Bedê. Os poderes do juiz nas ações coletivas e breves sugestões de lege ferenda ao aprimoramento do processo coletivo. São Paulo: Revista de Processo, nº 117, 2004.

GERALDI, Guilherme Paes de Barros. A Ação Ordinária Coletiva para a tutela de interesses tributários. 2018. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Processo civil coletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUBERT, Pablo Andrez Pinheiro. Ações coletivas no direito processual tributário. In: MARINS, James (coord.). Tributação e Processo. Curitiba: Juruá, 2002.

LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. São Paulo: Malheiros, 2017.

LOBO, Maria Teresa de Carcomo. O direito de não pagar tributo injusto – uma nova forma de resistência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). O tributo: reflexão multidisciplinar sobre a sua natureza. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MACHADO, Hugo de Brito. Ministério Público e ação civil pública em matéria tributária. São Paulo: Oliveira Rocha, 2000.

MARTINS, Angela Taques. Ação civil pública e ação popular em matéria tributária. In: MARINS, James; MARINS, Gláucia Vieira (coord.). Processo Tributário: administrativo e judicial, Curitiba: Juruá, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELO, José Eduardo Soares de. Curso de Direito Tributário. 9a ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Ação civil pública em matéria tributária. Porto Alegre: Síntese – Instituto de Estudos Tributários, 2000.

PRUDENTE, Antônio Souza. Ação Civil Pública em Matéria Tributária. Porto Alegre: Síntese – Instituto de Estudos Tributários, 1999.

_____. Legitimação constitucional do Ministério Público para ação civil pública em matéria tributária na defesa de direitos individuais homogêneos. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2000.

ROCHA, Sergio André. Alguns apontamentos sobre o mandado de segurança coletivo tributário: coisa julgada e concomitância com o processo administrativo fiscal individual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RODRIGUES, João Paulo Souza. Ação civil pública tributária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ROQUE, Andre Vasconcelos. As ações coletivas no direito brasileiro contemporâneo. Uberaba: Vitória Artes Gráficas, 2013.

SCARTEZZINI, Ana Maria. Aspectos polêmicos da ação civil pública. São Paulo: Saraiva, 2003.

SCHOUERI, Luis Eduardo. Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, James J. Marins J. Ações coletivas em matéria tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

_____. Direito processual tributário brasileiro: administrativo e judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

TESSARI, Cláudio. A defesa coletiva dos direitos individuais homogêneos no âmbito tributário: gestão, pamprocessualismo e economia processual. Revista de direito tributário contemporâneo, Vol. 3, nº 15, 2018.

TOGNOLO, Osmar. Ação civil pública em matéria tributária. Porto Alegre: Síntese – Instituto de Estudos Tributários, 1999.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Processo judicial tributário: medidas judiciais que o integram e a legitimidade do Ministério Público para a ação civil pública que tem por objeto

o não pagamento de um tributo. In: WALD, Arnaldo (coord.). Aspectos polêmicos da ação civil pública. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZAVAZCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais 2014.

8. Cronograma de execução

Atividade	2019			2020												Horas
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Revisão bibliográfica	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■						180
Redação de capítulo(s)							■	■	■	■						35
Redação de capítulo(s)									■	■						35
Redação de capítulo(s)										■	■					35
Redação de capítulo(s)											■	■				35
Conclusão da redação												■	■			25
Revisão													■	■		15
Depósito															■	-